DOI 10.51522/2307-0382-2021-228-5-65-70

УДК 343.163

С. В. ЛЕГОСТАЕВ

доцент Института Академии ФСИН России по кафедре уголовного процесса и криминалистики, кандидат юридических наук

Рязань

SERGEI V. LEGOSTAEV

Assistant Professor of the Institute of the Academy of the FPS of Russia
on Department of Criminal Procedure and Criminalistics, Candidate of Law

Ryazan

О некоторых особенностях надзорной деятельности прокурора в исправительных учреждениях

On certain features of the prosecutor's supervision activities in correctional institutions

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы некоторых полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением наказания в виде лишения свободы, значимости их реализации в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Предметом статьи выступили официальные статистические данные, отечественное законодательство и научная литература по теме работы. Цель исследования – раскрыть состояние законности в указанной сфере, обосновать влияние надзорной деятельности прокуроров на выполнения задач, стоящих перед исправительными учреждениями. Методологическую основу исследования составили статистический метод, анализ системно-структурный, формально-логический. В результате проведенной работы изучены полномочия прокурора, их особенности и способы реализации. Проанализировано влияние внешних и внутренних факторов на содержание данной

Abstract. The article considers the issues of certain prosecutor's powers in exercising supervision over the execution of sentences in the form of imprisonment, the significance of their implementation in the context of reforming the penal system of the Russian Federation. The article is devoted to the official statistics, domestic legislation and scientific literature on the topic of the work. The purpose of the study is to reveal the state of legality in this area, to substantiate the influence of the supervisory activities of prosecutors on the implementation of tasks facing the correctional institutions. The methodological basis of the research was formed by the statistical method, the system-structural and formal-logical analysis. As a result of the work carried out, the powers of the prosecutor, their features and methods of exercising were studied. The influence of external and internal factors on the content of this activity of prosecutors is analyzed,

деятельности прокуроров, обращено внимание на необходимость учета судебной практики при формировании направлений работы. Обосновано значение межведомственного взаимодействия для повышения качества надзора и эффективности деятельности учреждений, а также положительного влияния совместных решений на обеспечение прав осужденных. Сделаны выводы об актуальности вопросов обеспечения личной безопасности указанной категории лиц, применения к ним мер взыскания и поощрения, о дифференцированности мер прокурорского реагирования.

Ключевые слова: прокурорский надзор, уголовно-исполнительная система, исправительные учреждения, полномочия прокурора, акты прокурорского реагирования.

importance attention is paid to the need to take into account judicial practice when forming the work areas. The of interdepartmental interaction for improving the quality of supervision and the effectiveness of the institutions' activities, as well as the positive impact of joint decisions on ensuring the rights of convicts is substantiated. Conclusions are made on the relevance of issues of ensuring the personal safety of this category of persons, the application of penalties and incentives to them, on the differentiation of prosecutorial response measures.

Key words: prosecutorial supervision, the penal system, correctional institutions, the powers of the prosecutor, acts of the prosecutor's response.

12.00.1 Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность (юридические науки)
Judicial activity, prosecutor's activity, human rights and law enforcement activity (legal sciences)

Конституцией Российской Федерации прокуратура Российской Федерации определена как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции [1]. Указанные конституционные положения нашли свое отражение и развитие в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», глава 4 которого посвящена надзору за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания.

В системе органов прокуратуры образованы специализированные прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях администрациями указанных учреждений, основные задачи и направления деятельности которых вытекают из общих задач, стоящих перед органами прокуратуры,

и предмета надзора в этой сфере деятельности.

В данной статье проанализированы отдельные полномочия прокурора специализированной прокуратуры и применяемые им меры реагирования на выявленные нарушения, в которых, на наш взгляд, содержатся особенности указанного вида надзорной деятельности.

Значение надзора в обозначенной сфере деятельности определяется различными факторами. Некоторые из них оказывают внешнее воздействие на организацию работы, другие являются внутренними детерминантами деятельности.

Одним из внешних факторов является практика Европейского суда по правам человека, которая свидетельствует о ежегодном росте числа принятых не в пользу Российской Федерации решений. Значительным остается количество удовлетворенных жалоб, по которым сумма компенсаций за причиненные моральные и физические страдания исчисляется миллионами евро [2]. Увеличилось количество субъектов России, в которых констатируются нарушения, допускаемые при испол-

нении уголовных наказаний. Нужно отметить, что по-прежнему в преобладающей части судебных решений отмечены ненадлежащие условия содержания осужденных к лишению свободы в учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (далее также – уголовно-исполнительная система, УИС).

Принимаемые Европейским судом по правам человека по конкретным обращениям решения не в пользу Российской Федерации свидетельствуют не только о зачастую неэффективной деятельности администраций мест лишения свободы, но и о имеющихся недостатках в прокурорском надзоре. Данное обстоятельство требует применения новых подходов к его организации.

К внутренним факторам следует отнести, например, состояние законности и прокурорского надзора. Исследование вопросов законности показывает, что при осуществлении надзора прокурорами выявляются нарушения уголовно-исполнительного и иного законодательства в деятельности органов и учреждений УИС.

Сохраняющаяся острота проблемы обеспечения законности в исправительных учреждениях предопределяет собой значимость анализируемого направления надзорной деятельности прокурора. В этом случае нужно согласиться с высказанным мнением Д. Н. Салимжанова о том, что данный вид надзора продолжает быть наиболее сложным участком в деятельности прокуроров. Это объясняется, прежде всего, сложностью определения предмета и пределов прокурорского надзора в местах лишения свободы при исполнении уголовных наказаний в виде лишения свободы. Поэтому необходимо сконцентрировать внимание прокуроров на тех аспектах функционирования исправительных учреждений, которые наиболее уязвимы с позиций обеспечения прав осужденных [3].

Следует отметить, что практика реализации надзорных полномочий имеет свои особенности, которые требуют детального анализа и сопоставления с законодательными положениями.

Обеспечительная функция данного надзора осуществляется посредством применения прокурорами широкого спектра предусмотренных законом полномочий, которые могут быть как специальными, так и относящимися к другим отраслям надзора. Причем по своему содержанию некоторые из них совпадают.

Одним из полномочий прокурора является право посещать без специального на то разрешения в любое время учреждения, исполняющие наказания. Данное нормативное положение конкретизировано в ведомственных актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации.

Нужно заметить, что правом беспрепятственного прохода на объекты органов юстиции Российской Федерации обладает только Генеральный прокурор Российской Федерации. Остальные прокуроры могут проходить при предъявлении служебного удостоверения с соблюдением иных пропускных процедур. Это обусловлено режимным характером объектов посещения. Кроме того, в приказе Министерства юстиции Российской Федерации говорится только о беспрепятственном проходе на объекты Генерального прокурора. В случае проезда для указанного должностного лица не требуется специального разрешения, пропуск используемого им транспорта на объекты осуществляется в соответствии с мерами безопасности и организацией пропуска транспортных средств.

Прокурор сам определяет время посещения исправительных учреждений. Разумеется, когда речь идет не о плановых проверках. Как правило, это относится к проведению проверок исправительных

учреждений в нерабочее время, при производстве в них обысков и досмотров с участием сотрудников администрации и отделов специального назначения. Тем самым фактически обеспечивается непосредственный надзор за соблюдением законности при выполнении конкретных действий должностными лицами исправительного учреждения.

Значение такой методики надзора обусловливается состоянием законности в сфере применения к осужденным физической силы и специальных средств. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации количество выявленных прокурорами нарушений здесь остается значительным: проверка 82 субъектов Российской Федерации показала, что в 2016 году в деятельности сотрудников исправительных учреждений зафиксировано 67 нарушений закона, в 2017 – 35, в 2018 – 158 [4].

По мнению практических работников (были опрошены сотрудники специализированной прокуратуры Рязанской области) причинами сложившегося положения являются: непринятие региональными подразделениями ФСИН России необходимых мер по своевременному устранению нарушений в деятельности администраций учреждений и низкая эффективность проводимых мероприятий по осуществлению ведомственного контроля.

Представляется, что невыполнение надзирающими прокурорами требований ведомственных правовых актов в части обеспечения надлежащего взаимодействия с руководством территориальных управлений ФСИН России по своевременному информированию о производстве обысков с участием сотрудников подразделений специального назначения тоже можно отнести к указанным причинам.

Таким образом, вопросы обеспечения личной безопасности осужденных, не-

правомерного причинения вреда их жизни и здоровью остаются актуальными.

Важным направлением прокурорской деятельности является надзор за обеспечением законности при применении мер поощрения и взыскания к осужденным. В поле зрения прокуроров находятся урегулированные уголовно-исполнительным кодексом вопросы определения видов взысканий и поощрений, порядка проведения проверки, признания осужденного злостным нарушителем, а также сроков применения мер дисциплинарного воздействия.

В 2019 году общее количество выявленных прокурорами нарушений законов по сравнению с предыдущим годом увеличилось на 15,5 % и составило 9 412 (в 2018 году – 7 951). Из них в исправительных учреждениях было зафиксировано 8 033 нарушения (увеличение на 12 %), в 2018 году – 7 069 [5].

Практика прокурорского реагирования показывает, что наибольшее количество нарушений допускается при наложении взысканий. Выявляемые факты несоблюдения норм закона в основном связаны с необъективным проведением проверок, необоснованным наложением взысканий, несоразмерностью назначенного наказания тяжести и характеру нарушения, непроведением проверок и оставлением нарушителей безнаказанными, несоблюдением установленного срока привлечения к ответственности. Перед наложением взысканий администрациями многих учреждений не принимаются во внимание объяснения лиц, привлекаемых к ответственности, не выясняются все обстоятельства содеянного.

Для устранения перечисленных нарушений прокурорами достаточно широко применяются полномочия по отмене незаконных взысканий и немедленному освобождению осужденных из соответствующих помещений для нарушителей.

По информации ФСИН России в 2019 году работниками прокуратуры отменено 839 мер взысканий (АППГ – 945). По постановлениям прокуроров в 25 территориальных органах ФСИН России из запираемых помещений было досрочно освобождено 55 осужденных (АППГ в 26 территориальных органах ФСИН России освобожден 61 осужденный) [6].

Несомненно, что своевременные прокурорские меры положительно влияют на состояние дел в учреждениях уголовно-исполнительной системы. В тоже время их применение требует со стороны прокуроров взвешенного подхода. Изучение практики прокурорского надзора показывает, что указанные специальные полномочия надзирающими прокурорами реализуются достаточно широко.

Вместе с тем до настоящего времени неоднозначным в практическом поле остается вопрос определения соответствия тяжести и характера допущенного нарушения наложенному дисциплинарному взысканию. Устанавливая указанное требование соответствия, уголовно-исполнительный закон не раскрывает содержание этих категорий. В ведомственных подзаконных актах также не указываются их критерии. Не содержат конкретных рекомендаций и методические материалы по вопросам надзора и наложения дисциплинарных взысканий. Поэтому позиции администраций учреждений уголовно-исполнительной системы и прокуроров не всегда совпадают. Допускаемые прокурорами ошибки позволяют исправительному учреждению обращаться в суд в порядке административно-го судопроизводства.

Однако и практика рассмотрения административных исков об обжаловании постановлений в судебном порядке не дает полного ответа на возникающие вопросы.

Наибольший интерес представляют решения судов, признавших постановле-

ния прокурора необоснованными. Как правило, они мотивируются тем, что факты нарушений, неоднократные нарушения осужденным режима содержания имели место. Отсутствие принятия осужденным положительных выводов подтверждено необходимыми материалами и является достаточным основанием для наложения взыскания. Некоторые суды высказываются более категорично, указывая в решениях, что доводы прокурора, учитывая соответствующее отношение осужденного к установленному порядку отбывания наказания, противоречат всему смыслу установленной законодательством обязанности осужденного [7].

Для минимизации просчетов в прокурорской деятельности и повышения эффективности надзора прокурорам можно рекомендовать шире использовать в работе рассмотрение практики наложения дисциплинарных взысканий на межведомственных совещаниях с обсуждением конкретных фактов, установления причин принятия необоснованных решений. Большую пользу в данном случае принесет анализ решений судов, признавших постановления прокуроров незаконными и необоснованными. В случае, когда суд поддержал позицию прокурора, обсуждение ошибок администраций учреждений УИС будет способствовать повышению качества их работы.

Таким образом, рассмотренные особенности надзорной деятельности прокурора в исправительных учреждениях на примере реализации некоторых его полномочий позволяют сделать вывод о том, что их эффективность возможна при условии обеспечения дифференцированного подхода к выбору средств прокурорского реагирования на нарушения закона. При этом необходим учет значимости, распространенности, длительности допускаемых нарушений и ранее принимавшихся мер. ♦

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). М. : Проспект, 2020. 64 с.

2. Обзор практики рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в Европейский Суд по правам человека и принятых по ним решений : письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.02.2019 № 17-14-2019 (документ опубликован не был).

3. Салимжанов Д. Н. Сущность и содержание прокурорского надзора в местах исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2019. № 2 (47). С. 29–33.

4. Обзор состояния законности и практики прокурорского надзора в сфере обеспечения прав и законных интересов лиц, содержащихся под стражей, и осужденных к лишению свободы при применении к ним физической силы и специальных средств : письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 31.07.2019 № 17-14-2019 (документ опубликован не был).

5. Обзор состояния законности и практики прокурорского надзора при применении к лицам, содержащихся под стражей, и осужденным мер поощрения и взыскания : письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 12.02.2020 № 17-14-2020 (документ опубликован не был).

6. О состоянии дисциплинарной практики среди осужденных, соблюдении законности при применении к ним взыскания в 2019 году : письмо ФСИН России от 31.03.2020 № 03-20571 (документ опубликован не был).

7. Решение Тагилстроевского районного суда г. Нижнего Тагила (Свердловская область) от 21.03.2017 № 2А-497/2017 2А-497/2017~М-210/2017 М-210/2017 по делу № 2А-497/2017 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации : [сайт]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/TDNS3gtyGQWg/> (дата обращения: 15.01.2021).

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020). Moscow : Prospekt, 2020. 64 p.

2. Overview of the practice of considering appeals of citizens of the Russian Federation to the European Court of Human Rights and decisions taken on them: Letter from the Office of the Prosecutor General of the Russian Federation dated 28.02.2019 No. 17-14-2019 (the document has not been published).

3. Salimzhanov, D. N. (2019) The essence and content of prosecutorial supervision in places of execution of criminal punishment in the form of imprisonment // *Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law*. 2 (47), 29–33.

4. Overview of the state of legality and practice of prosecutorial supervision in the area of ensuring the rights and legitimate interests of persons in custody and those sentenced to imprisonment when using physical force and special means against them : Letter from the Office of the Prosecutor General of the Russian Federation dated 31.07.2019 No. 17-14-2019 (the document has not been published).

5. Overview of the state of legality and practice of prosecutorial supervision when applying incentives and penalties to persons in custody and convicted persons : Letter from the Office of the Prosecutor General of the Russian Federation dated 12.02.2020 No. 17-14-2020 (the document has not been published).

6. On the state of disciplinary practice among convicts, compliance with the rule of law when a penalty was applied to them in 2019 : Letter from the Federal Penitentiary Service of Russia dated 31.03.2020 No. 03-20571 (the document has not been published).

7. Decision of the Tagilstroyevsky District Court of the city of Nizhny Tagil (Sverdlovsk Region) dated 21.03.2017 No. 2А-497/2017 2А-497/2017~М-210/2017 М-210/2017 in case No. 2А-497/2017 // Judicial and regulatory acts of the Russian Federation : [site]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/TDNS3gtyGQWg/> [Accessed 15th January 2021].