

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ, ИСПОЛНЯЮЩИХ НАКАЗАНИЕ, И ПОРЯДОК ЕГО ОРГАНИЗАЦИИ

© 2021

И.В. Болдырева

Прокуратура Нижегородской области

Лицо, являясь осужденным, остается гражданином своего государства, а следовательно, имеет право на защиту своих прав и законных интересов. По мере развития правового поля государство стало прилагать больше усилий к приближению условий содержания лиц, находящихся в исправительных учреждениях, к международным стандартам, направленным на уважение их человеческого достоинства, создание правовой базы, совершенствование механизма контроля и надзора за соблюдением прав и свобод. Однако законодательное закрепление прав и свобод осужденных совсем не означает их действительного соблюдения на практике. Именно это и послужило базой для создания контролирующих и надзирающих органов, в частности органов прокуратуры. В современных условиях главенствующей задачей прокурорского надзора является обеспечение полноценной защиты прав и свобод человека и гражданина. Созданный в органах прокуратуры механизм позволяет, с одной стороны, гарантировать восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, с другой – противодействовать противоправной деятельности должностных лиц. Целью исследования является изучение сущности и содержания прокурорского надзора за исполнением законов администрациями исправительных учреждений по поводу обеспечения ими прав и свобод осужденных. В работе применены методы нормативно-правового анализа, правового сравнения нормативных актов, статистического учета данных, изучения научных исследований в области юриспруденции и обобщения судебной практики.

Ключевые слова: прокурорский надзор, администрации исправительных учреждений, осужденный, исполнение наказания.

*И.В. Болдырева**Помощник прокурора Лысковского района*

Надзор за исполнением законов администрациями исправительных учреждений является одной из наиболее сложных отраслей в деятельности прокурора. Это определено, прежде всего, трудностью в определении предмета и пределов данной отрасли прокурорского надзора. Статья 22 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации¹ (далее – УИК РФ) носит отсылочный характер и указывает нам на необходимость применения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»². Казалось

бы, если норма отсылает к конкретному акту, то он должен содержать в себе все положения, необходимые для практической деятельности. Однако изучение положений данных актов говорит о том, что их применение возможно только в совокупности.

Анализ положений УИК РФ и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» дает возможность сделать вывод о том, что они тесно взаимосвязаны и что на их основе представляется возможным определить предмет прокурорского надзора. Во-первых, взаимосвязь проявляется в том, что, базируясь на Конституции Российской Федерации, они в качестве приоритетных направлений своей деятельности называют соблюдение и исполнение прав и свобод осужденных. Тем самым подчеркивается значимость данной отрасли прокурорского надзора.

Во-вторых, составной частью предмета прокурорского надзора за исполнением законов администрациями исправительных учреждений статья 32 Федерального закона «О прокуратуре» называет законность нахождения лиц в местах содержания осужденных и законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы. В рамках данного положения взаимосвязь проявляется в том, что принято понимать правоприменителем под «законностью».

В юридической литературе изложены различные мнения по поводу понимания данной категории. Так, Ю.Е. Винокуров определяет ее как законность помещения в учреждения и органы, законность содержания в них, соблюдение сроков содержания, законность освобождения³. В свою очередь, С.Г. Кехлеров и О.С. Капинус считают, что под законностью следует понимать наличие предписанных уголовно-исполнительным законодательством правовых оснований для помещения осужденного в исправительное учреждение⁴. На наш взгляд, вторая точка зрения является наиболее точной, поскольку сама категория «законность» предусматривает закрепление того или иного положения в действующем законодательстве. Следовательно, при исполнении ст. 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» необходимо возвращаться к ст. 7 УИК РФ, которая закрепляет основания исполнения наказаний.

Определяя пределы прокурорского надзора в данной отрасли, необходимо принимать во внимание ряд факторов: совокупность нормативно-правовых актов, исполнение которых необходимо проверять прокурору, круг поднадзорных объектов и полномочия прокурора.

Следует отметить, что каждая отрасль прокурорского надзора имеет свой круг поднадзорных объектов. Говоря об объектах прокурорского надзора за исполнением законов администрациями исправительных учреждений необходимо снова обращаться к положениям уголовно-исполнительного законодательства, в частности к ст. 16 УИК РФ, содержащей перечень учреждений и органов, исполняющих наказания. Немаловажным моментом является то, что хозяйственная, кадровая и организационная деятельность этих органов будет входить в предмет прокурорского надзора только в той части, которая касается их основных задач.

В предмет прокурорского надзора данной отрасли не будет входить оценка решений, принимаемых судом с позиций законности и обоснованности. В случае если прокурор посчитает судебный акт не соответствующим закону, будет решаться вопрос о применении мер прокурорского реагирования. Однако такие действия будут образовывать предмет уже другой отрасли прокурорского надзора.

Круг полномочий, который осуществляется прокурором в рамках прокурорского надзора за исполнением законов администрациями исправительных учреждений, является нормативно закрепленным.

Так, прокурор имеет право в любое время посещать органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, которые являются объектами прокурорского надзора данной отрасли. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» подчеркивает, что время посещения и его характер прокурор определяет по своему усмотрению. Никакими поводами для производства проверки прокурор не ограничен.

На наш взгляд, самым емким и многоаспектным является право прокурора требовать от администраций исправительных учреждений создания условий, обеспечивающих права осужденных. Это проявляется, прежде всего, в том, что многочисленные права осужденных, базируясь на Конституции Российской Федерации⁵ и международных актах, фиксируются в различных главах и статьях УИК РФ. Следовательно, и организация создания условий и порядка исполнения наказания будет достаточно сложным процессом.

Закрепление в законе обязанности исполнения требований и постановлений прокурора является одним из важнейших условий действительности прокурорского надзора за исполнением законов администрациями исправительных учреждений. Такое положение обеспечивает прокурору возможность пресекать и предупреждать нарушения закона, прав и законных интересов осужденных.

Органы прокуратуры наделяются властно-распорядительными полномочиями в отношении поднадзорных объектов: их постановления и требования подлежат обязательному исполнению. Однако закон предусматривает возможность обжалования таких требований. В соответствии с ч.1 ст. 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации⁶ действия органа, наделенного отдельными государственными или публичными полномочиями, могут быть обжалованы двумя способами: путем обращения в вышестоящий орган или непосредственно в суд. Таким образом, администрация исправительного учреждения имеет право обжаловать действие прокурора. Но следует помнить, что такое обжалование не приостанавливает исполнение вынесенного прокурором требования, поскольку касается установленных законом порядка и условий отбывания наказания осужденным. Анализ судебной практики показал, что обращение администрации исправительного учреждения в суд является эффективным средством защиты от необоснованных требований и постановлений прокурора. Так, например, Тагилстроевским районным судом

города Нижний Тагил Свердловской области были удовлетворены искивые требования Федерального казенного учреждения «Исправительная колония» о признании незаконным постановления Нижнетагильского прокурора по надзору за соблюдением законов администрациями исправительных учреждений⁷. Следовательно, вынесение такого решения судом автоматически прекращает обязанность исполнения требования прокурора. На мой взгляд, у администраций исправительных учреждений появляется возможность противостоять злоупотреблению предоставленными прокурору полномочиями.

В свою очередь, прокурор наделен достаточно серьезным полномочием по применению мер в случае неисполнения его законных требований. Он вправе решать вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 Кодекса об административных правонарушениях⁸. Так, например, в Амурской области должностное лицо Федерального казенного учреждения «Исправительная колония» было привлечено к ответственности за непринятие мер по устранению нарушений федерального законодательства, регламентирующего порядок и условия содержания осужденных, о котором ранее прокурором было объявлено предостережение. Прокурор, возбудив дело об административном правонарушении, направил его материалы в мировой суд, который впоследствии принял решение о привлечении должностного лица к ответственности и назначении ему наказания в виде штрафа⁹.

Таким образом, определяя сущность, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов администрациями исправительных учреждений, необходимо учитывать, что существует огромная взаимосвязь уголовно-исполнительного законодательства и иных нормативных актов, содержащих регламентацию деятельности органов прокуратуры. Во-первых, эта связь проявляется прежде всего в том, что данные акты базируются на основном законе страны – Конституции РФ, а значит, высшей ценностью в них является человек, его права и законные интересы, а именно права и законные интересы осужденных. Во-вторых, УИК РФ, отсылая нас к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», конкретизирует его положения.

Например, это касается предмета прокурорского надзора данной отрасли. В его состав входит

законность нахождения лиц в исправительных учреждениях. Для того чтобы определить, является ли нахождение лица в таком учреждении соответствующим законодательству, необходимо обращаться к положениям уголовно-исполнительного закона, который закрепляет основания исполнения наказаний. Также в состав предмета прокурорского надзора входит соблюдение установленных законодательством прав и обязанностей осужденных. И снова необходимо применять нормы Уголовно-исполнительного кодекса, которые закрепляют данные институты.

Рассматривая вопрос об ответственности администраций исправительных учреждений, важно помнить о том, что федеральное законодательство возлагает обязательность исполнения требований и постановлений прокурора. За воздержание от исполнения данного положения предусмотрена административная ответственность. Как известно, каждое правило содержит исключение. В данном аспекте появляется возможность обжалования необоснованных и незаконных требований прокурора в вышестоящем органе или суде.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 24.03.2020) // Российская газета. – 2015. – 11 марта.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.04.2020) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
4. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 198.
5. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 06.02.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
6. Решение № 2А-497/2017 2А-497/2017~М-210/2017 М-210/2017 от 21 марта 2017 г. по делу № 2А-497/2017. Практика Тагилстроевского районного суда г. Нижний Тагил (Свердловская область) [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/TDNS3gtyGQWg/> (дата обращения: 31.03.2020).
7. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: Учебник / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 9-е изд., перераб. и доп. – М., 2011. – 261 с.

8. Настольная книга прокурора. В 2 т.: Практич. пособие / Под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство «Юрайт», 2015. – 449 с.

9. Официальный сайт прокуратуры Амурской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.prokamur.ru/> (дата обращения: 31.03.2020).

¹ См.: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 №1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

² См.: Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

³ Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: Учебник / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 9-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 134.

⁴ Настольная книга прокурора. В 2 т.: Практич. пособие / Под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2015. С. 258.

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Российская газета. 2015. 11 марта.

⁷ Решение № 2А-497/2017 2А-497/2017~М-210/2017 М-210/2017 от 21 марта 2017 г. по делу № 2А-497/2017. Практика Тагилстроевского районного суда г. Нижний Тагил (Свердловская область) [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/TDNS3gtyGQWg/> (дата обращения: 31.03.2020).

⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁹ Официальный сайт прокуратуры Амурской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.prokamur.ru/> (дата обращения: 31.03.2020).

PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE EXECUTION OF LAWS BY THE ADMINISTRATIONS OF THE BODIES AND INSTITUTIONS EXECUTING THE PUNISHMENT, AND THE PROCEDURE FOR ITS ORGANIZATION

I.V. Boldyreva

Assistant Prosecutor of Lyskovsky District

A person, being a convicted person, remains a citizen of his state, and, therefore, has the right to protect his rights and legitimate interests. With the development of the legal field, the State began to make more efforts to bring the conditions of detention of persons in correctional institutions closer to international standards aimed at respecting their human dignity, creating a legal framework, and improving the mechanism for monitoring and supervising the observance of rights and freedoms. However, the legislative consolidation of the rights and freedoms of convicts does not mean their actual observance in practice. This was the basis for the creation of regulatory and supervisory bodies, in particular the Prosecutor's Office. In modern conditions, the main task of the prosecutor's supervision is to ensure the full protection of human and civil rights and freedoms. The mechanism created in the prosecutor's office allows, on the one hand, to guarantee the restoration of violated human and civil rights and freedoms, on the other hand, to counteract the illegal activities of officials.

Keywords: prosecutor supervision, correctional administration, convicted, execution of punishment.