

Глава XIX. Надзор за соблюдением законов при исполнении наказаний и применении назначаемых судом мер принудительного характера

§ 1. Предмет, объект и задачи надзора

§ 2. Законодательство, регулирующее правоотношения в органах и учреждениях, исполняющих наказание

§ 3. Полномочия прокурора по надзору за соблюдением законов при исполнении наказаний и применении назначаемых судом мер принудительного характера

§ 4. Организация прокурорского надзора в сфере исполнения наказаний

§ 1. Предмет, объект и задачи надзора

Прокуратура является единственным органом оперативного и всеобъемлющего вневедомственного контроля (надзора) за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом меры принудительного характера. Она организована на профессиональной основе, на централизованных началах, независимо от органов судебной и исполнительной власти, наделена достаточной совокупностью правовых средств и властных полномочий, необходимых для выявления, проверки нарушений законов, прав лиц, содержащихся под стражей, принятия мер к восстановлению нарушенной законности.

Законодательное определение предмета надзора в рассматриваемой сфере правовых отношений дается в ст. 32 Закона о прокуратуре. При этом предметом надзора являются: законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания, законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Объектами надзора являются прежде всего учреждения и органы, исполняющие наказания. Порядок и условия исполнения и отбывания наказаний, определение средств исправления осужденных, охрана их прав, свобод и законных интересов определяются Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации (УИК РФ), Федеральным законом об исполнительном производстве, другими законами.

Принудительное исполнение судебных актов и актов других органов в Российской Федерации возложено на службу судебных приставов, которая входит в систему Министерства юстиции РФ. Эту службу возглавляет главный судебный пристав Российской Федерации. Службы судебных приставов действуют в субъектах

Российской Федерации и возглавляются соответствующими главными судебными приставами.

В случаях, предусмотренных законом, требования судебных актов и актов других органов о взыскании денежных средств исполняются налоговыми органами, а также банками и иными кредитными организациями. Однако названные организации не являются органами принудительного исполнения.

Наказание в виде обязательных работ исполняется уголовно-исполнительной инспекцией по месту жительства осужденного.

Наказание в виде лишения права занимать определенные должности и (или) заниматься определенной деятельностью исполняется уголовно-исполнительной инспекцией по месту жительства осужденного, исправительным центром, исправительным учреждением или дисциплинарной воинской частью. Требования приговора о лишении права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью исполняются администрацией организации, в которой работает осужденный.

На уголовно-исполнительную инспекцию возложено также исполнение наказаний в виде исправительных работ.

Наиболее значимой частью общей системы исполнения уголовных наказаний являются учреждения уголовно-исполнительной системы, на которые возложено исполнение наказаний в виде ограничения свободы, ареста, лишения свободы и смертной казни. Осужденные к ограничению свободы отбывают наказание в специализированных учреждениях—исправительных центрах.

Осужденные к аресту отбывают наказание по месту осуждения в арестных домах. В исправительных учреждениях отбывают наказание осужденные к лишению свободы. Исправительными учреждениями являются исправительные колонии, воспитательные колонии, тюрьмы, лечебные исправительные учреждения. Следственные изоляторы выполняют функцию исправительных учреждений в отношении осужденных, оставленных для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию. Согласно закону, исправительные учреждения предназначаются для отбывания осужденными, достигшими совершеннолетия, лишения свободы. Они подразделяются на колонии общего режима, исправительные колонии строгого режима, исправительные колонии особого режима.

В тюрьмах содержатся осужденные к лишению свободы на срок свыше пяти лет с отбыванием части срока наказания в тюрьме, а также осужденные, переведенные в тюрьму на срок до трех лет за нарушение установленного порядка отбывания наказания в исправительных колониях общего, строгого и особого режимов, а также осужденные к лишению свободы, оставленные в тюрьме по предусмотренным в законе основаниям (для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию с письменного согласия осужденного; осужденные к лишению свободы при необходимости производства с их участием следственных действий по делу о преступлении, совершенном другим лицом на срок в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством; по иным основаниям).

Прокурор осуществляет надзор за законностью в деятельности администраций всех перечисленных органов и учреждений, исполняющих наказания и меры принудительного характера, назначенные судом.

Одной из главных задач прокурорского надзора при этом является соблюдение

установленных законодательством РФ прав и обязанностей лиц, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания.

Военные прокуроры осуществляют надзор за соблюдением законов в дисциплинарных воинских частях и гауптвахтах воинских гарнизонов.

§ 2. Законодательство, регулирующее правоотношения в органах и учреждениях, исполняющих наказание

В связи с тем, что прокуроры в соответствии с Законом о прокуратуре Российской Федерации и иным Федеральным законом осуществляют надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, важное значение имеет определение совокупности законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих данную сферу правовых отношений.

В их числе следует прежде всего выделить положения Конституции РФ, закрепляющей права и свободы человека и гражданина (гл. 2). Кроме того, Конституция РФ определяет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (п. 4 ст. 15). Россия ратифицировала многие международные конвенции, договоры и соглашения, затрагивающие рассматриваемую сферу правоотношений.

Среди международно-правовых актов следует выделить Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Межнациональные стандартные правила обращения с заключенными, Свод принципов защиты всех лиц, подвергшихся задержанию или заключению в какой бы то ни было форме. В связи со вступлением России в Совет Европы важное значение имеет соблюдение и соответствующих международно-правовых актов, среди которых Европейская Конвенция о защите прав человека, Европейская Конвенция о предотвращении пыток и других жестоких,

бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, Европейские пенитенциарные правила, а также другие международно-правовые акты. Среди федеральных законов следует выделить Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, который составляет основу уголовно-исполнительного законодательства России, за исполнением требований которого осуществляется прокурорский надзор. Уголовно-исполнительное законодательство РФ устанавливает общие положения и принципы исполнения наказаний, применение иных мер уголовно-правового характера, предусмотренных Уголовным кодексом РФ; порядок и условия исполнения и отбывания наказаний; порядок деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания; порядок участия органов государственной власти и органов местного самоуправления, иных организаций, общественных объединений, а также граждан в исправлении осужденных; порядок освобождения от наказания; порядок оказания помощи освобождаемым лицам.

К основополагающим федеральным законам, регламентирующим правоотношения в рассматриваемой сфере, следует отнести Федеральный закон "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" 1993 г. с учетом изменений и дополнений, принятых в последующие годы. Этот Закон определяет основы деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания в виде лишения свободы и составляющих единую уголовно-исполнительную систему. В этом Законе устанавливаются задачи уголовно-исполнительной системы, принципы ее деятельности; обязанности и права учреждений, исполняющих наказания, специфика производственной и иной деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы, ее финансирования; права и обязанности сотрудников уголовно-исполнительной системы; основания, условия и порядок применения этими сотрудниками физической силы, специальных средств и оружия. Законом регламентируется правовая и социальная защита работников уголовно-исполнительной системы; устанавливается круг органов и должностных лиц, осуществляющих контроль (надзор) за деятельностью уголовно-исполнительной системы.

Федеральный закон "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" 1995 г. регулирует порядок и определяет условия содержания под стражей лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, гарантии их прав и законных интересов. Законом определяются основания содержания под стражей, правовой статус подозреваемых и обвиняемых, места содержания под стражей — следственные изоляторы, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых; права этих лиц и их обеспечение, а также основные требования обеспечения изоляции, меры предотвращения правонарушений в местах содержания под стражей. Обязанность и предмет надзора прокуроров при этом состоят в обеспечении установленных законом названных оснований, порядка, средств содержания под стражей. В этой связи в совокупности законов, за исполнением которых прокуроры осуществляют надзор, выделяются и соответствующие нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

В их числе нормы, определяющие основания и порядок заключения под стражу, сроки содержания заключенных под стражей, в изоляторах временного содержания и сроки содержания под стражей при расследовании преступлений по уголовным делам, основания и порядок задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы, ряд иных норм (ст.

96, 961, 962, 97, 122 УПК и др.).

Кроме того, в рассматриваемой сфере правовых отношений действует совокупность подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых Правительством РФ, другими компетентными органами, которыми создается на основе и во исполнение федеральных законов реальный механизм обеспечения целей исполнения администрациями компетентных органов и учреждений наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

В их числе Положение об уголовно-исполнительных инспекциях (утверждено постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 729), которым определены основные обязанности и права инспекции; Положение о дисциплинарной воинской части (утверждено постановлением Правительства РФ от 4 июня 1997 г. № 669); Примерное положение о попечительном совете при воспитательной колонии уголовно-исполнительной системы (утверждено постановлением Правительства РФ от 13 октября 1997 г. № 1295) и ряд иных актов.

§ 3. Полномочия прокурора по надзору за соблюдением законов при исполнении наказаний и применении назначаемых судом мер принудительного характера

Специфика данной сферы правовых отношений, в которой осуществляется прокурорский надзор, существенная ограниченность возможностей по защите своих прав самими лицами, содержащимися в органах и учреждениях, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления или в отношении которых избрана мера пресечения — содержание под стражей, предполагает важность надлежащего объема и характера полномочий прокурора. Эти полномочия прокурора, предусмотренные Законом о прокуратуре, а также Уголовно-исполнительным кодексом РФ достаточны для того, чтобы оперативно принимать меры по выявлению и пресечению нарушений законов, привлечения лиц, виновных в их совершении, к установленной ответственности. С учетом этих обстоятельств в соответствии с законом прокурор наделен правом без каких-либо специальных разрешений посещать в любое время органы и учреждения, в которых содержатся лица, осужденные к лишению

свободы, лица, к которым судом применены меры принудительного характера, а также задержанные и заключенные под стражу.

Это полномочие прокурора важно для выявления нарушений, которые допускаются в ночное время суток (водворение, например, в штрафной изолятор без достаточных к тому оснований). Прокурор вправе опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. Причем прокурор вправе это делать по своему усмотрению наедине, либо в присутствии других лиц, включая представителей администрации соответствующего, органа или учреждения.

Прокурор вправе знакомиться с документами, на основании которых лица, содержащиеся в данном органе или учреждении, задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами. При этом прокурор знакомится с личными делами с приказами и распоряжениями администрации, рапортами оперативных работников, иной служебной документацией. Прокурор проверяет приказы, распоряжения, постановления поднадзорных органов и учреждений на их соответствие законодательству Российской Федерации.

Прокурор вправе требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать уголовные дела или производства об административных правонарушениях. Важной особенностью надзора в рассматриваемой сфере правовых отношений является то обстоятельство, что до рассмотрения внесенного прокурором протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения приостанавливается.

Другой особенностью полномочий прокурора по надзору за соблюдением законов в данной сфере является его полномочие отменять дисциплинарные взыскания (выговор, дисциплинарный штраф, перевод в одиночные камеры или помещения камерного типа и др.), наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных. Прокуроры вправе немедленно освободить таких лиц своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Прокурор или его заместитель не только вправе, но и обязаны немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

Прокурор проводит проверки в органах и учреждениях, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания в соответствии с планами, либо по поручению вышестоящего прокурора, либо в связи с жалобами, заявлениями и иными поступившими к нему данными о нарушениях законов. Проверки в данных органах и учреждениях проводятся в зависимости от оснований их проведения и задач, стоящих перед прокурором, либо в полном объеме, по всем основным направлениям и аспектам деятельности данных органов и учреждений, либо по отдельным вопросам в пределах заявления, жалобы, или поручения вышестоящих прокуроров. В первом случае она носит комплексный характер.

Во втором случае она ограничивается соответствующим кругом вопросов, подлежащих установлению по названным выше основаниям. По результатам прокурорской проверки составляется акт проверки. В нем излагаются все установленные нарушения законов, обстоятельства, способствующие их совершению, указываются должностные лица, в результате действий или бездействия которых допущены нарушения, называются конкретные законы, их нормы, которые нарушены, предлагаются конкретные меры по устранению нарушений. Копия акта проверки вручается под роспись начальнику соответствующего органа, учреждения. Составление акта проверки не исключает, а предполагает внесение актов прокурорского реагирования (протесты, представления, постановления о возбуждении уголовного дела и других) при наличии достаточных к тому оснований.

§ 4. Организация прокурорского надзора в сфере исполнения наказаний

Конкретизация задач органов прокуратуры в данной сфере правовых отношений, критерии и условия определения приоритетов их деятельности, направлений, форм и методов организации работы осуществляется в нормативных правовых актах Генерального прокурора РФ. В нормативном Приказе Генерального прокурора РФ от 26 февраля 1997 г. № 8 "О совершенствовании прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний и в следственных изоляторах" конкретизируются задачи и направления деятельности органов прокуратуры.

Для повышения действенности надзора за исполнением законов его осуществление возлагается как на прокуроров соответствующего субъекта Российской Федерации, городов и районов, так и на специальных прокуроров по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях. Прокурорам по надзору за соблюдением в уголовно-исполнительной системе поручено Генеральным прокурором РФ осуществлять надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина администрацией учреждений уголовно-исполнительной системы, специальных подразделений по обеспечению безопасности объектов данной системы; за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность в исправительных учреждениях.

Специализированными прокуратурами осуществляется предварительное следствие по делам о преступлениях, совершенных осужденными в исправительных учреждениях, а также по службе работниками этих учреждений, специальных подразделений по обеспечению безопасности объектов уголовно-исполнительной системы, если вышестоящим прокурором не принято другое решение.

Специализированные прокуроры поддерживают государственное обвинение в территориальных судах по делам, за расследованием которых они осуществляли надзор; участвуют в рассмотрении судами гражданских дел, а также в рассмотрении дел арбитражными судами в порядке, установленном соответствующими приказами и указаниями Генерального прокурора.

Организация прокурорского надзора в рассматриваемой сфере правовых отношений регламентируется рядом приказов, указаний Генерального прокурора, утверждаемых им положений и инструкций.

Приказом № 8 Генерального прокурора РФ "О совершенствовании прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний и в следственных изоляторах" (1997 г.) важное значение придано организации проверок состояния законности в исправительных и воспитательных колониях, следственных изоляторах. В качестве приоритетных задач обращено внимание на необходимость искоренения фактов унижения человеческого достоинства, произвола, жестокого обращения по отношению к осужденным и заключенным со стороны работников учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, необоснованного водворения в штрафные помещения, обеспечение гуманных условий содержания, соответствующих минимальным стандартным правилам обращения с заключенными.

При этом на прокуроров возложено исполнение организационно-управленческих функций по анализу практики надзора за исполнением уголовных наказаний, с учетом данных о результатах деятельности органа прокуратуры в иных сферах, при выполнении иных видов деятельности прокуратуры. При организации работы на данном участке прокурор учитывает, что следственные изоляторы должны ими проверяться не реже одного раза в месяц. При организации надзора за исполнением Закона об оперативно-розыскной деятельности особое внимание уделяется законности проводимых мероприятий по своевременному выявлению и предотвращению преступлений, их раскрытию, пресечению недозволенных связей сотрудников уголовно-исполнительной системы с осужденными и лицами, заключенными под стражу. При организации надзора среди постоянных приоритетов выделяется законность приказов, распоряжений и постановлений, издаваемых администрацией исправительных учреждений и следственных изоляторов, а также органами управления уголовно-исполнительной системы.

Законность правовых актов любых органов управления, на которые распространяется прокурорский надзор, является самостоятельным предметом прокурорского надзора, который в данном случае может осуществляться независимо от поступления сведений о допущенных при этом нарушениях. Тем более это актуально в сфере деятельности уголовно-исполнительной системы, когда возможности защиты прав лиц, содержащихся под стражей и отбывающих наказание в виде лишения свободы, существенно ограничены.

Для успешного осуществления надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний и в следственных изоляторах устанавливается четкое

взаимодействие между специальными прокуратурами по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и территориальными прокуратурами, особенно в вопросах борьбы с преступностью.

Для обеспечения организации и осуществления надзора за соблюдением законов в данной сфере правовых отношений в структуре аппаратов органов прокуратуры действуют соответствующие подразделения. В составе Генеральной прокуратуры Российской Федерации функционирует управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний.

Работа управления организуется по зонально-предметному принципу, в соответствии с текущими и перспективными планами Генеральной прокуратуры РФ, основанных на результатах перспективного (стратегического) и текущего (оперативного) анализа состояния законности и работы по ее укреплению.

Управление контролирует выполнение нижестоящими прокурорами приказов и указаний Генерального прокурора РФ, решений Коллегии, координационных и оперативных совещаний при Генеральном прокуроре РФ по вопросам обеспечения законности в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

Прокуроры данного управления непосредственно осуществляют надзор за исполнением законов в деятельности центральных органов управления уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ, следственных изоляторов центрального подчинения МВД РФ.

Управление Генеральной прокуратуры осуществляет надзор за законностью издаваемых Министерством юстиции нормативных правовых актов по вопросам исполнения уголовных наказаний. Управление организует деятельность нижестоящих специализированных и территориальных прокуратур, а также непосредственно осуществляет при выезде его работников на места надзор за соблюдением законов об охране конституционных прав осужденных и заключенных под стражу; о режиме отбывания наказания, о трудовом использовании осужденных и возмещении ими материального ущерба, причиненного в результате совершения ими преступлений, а также об охране труда и правил техники безопасности, по другим вопросам, входящим в содержание предмета прокурорского надзора при его осуществлении в данной сфере правовых отношений.

В Управление Генеральной прокуратуры РФ поступают жалобы и заявления лиц, содержащихся под стражей, на действия и решения администрации мест лишения свободы, следственных изоляторов, нижестоящих прокуроров, а также копии протестов, представлений прокуроров, иные данные, характеризующие состояние законности в уголовно-исполнительной системе, работу прокуроров. Периодически проводятся обобщения состояния этой работы, на основе которых готовятся обзоры, указания, совместные инструкции с Минюстом, МВД, другими правоохранительными органами. С учетом состояния законности в данной сфере осуществляется контроль за работой органов прокуратуры, оказание им практической и методической помощи. Выявляется и распространяется положительный опыт работы, организуются учебно-методические мероприятия, стажирование работников нижестоящих органов прокуратуры, специализирующихся в работе по надзору за соблюдением законов в уголовно-исполнительной системе. В управлении Генеральной прокуратуры заслушиваются отчеты территориальных и специализированных прокуроров о работе в данной сфере; результаты проверки их работы с выездом на места заслушиваются на

заседаниях Коллегии Генеральной прокуратуры РФ.

Надзор за соблюдением законов в учреждениях уголовно-исполнительной системы, в следственных изоляторах, в прокуратурах субъектов Российской Федерации осуществляется соответствующими отделами, группами прокуроров, старшими помощниками (помощниками) прокуроров субъектов Федерации, на которых возложено исполнение надзорных и других функций (координация и др.) в сфере обеспечения законности при исполнении уголовных наказаний. В зависимости от количества поднадзорных объектов (колоний, следственных изоляторов и др.), численности содержащихся в них лиц, состояния законности, а так же штатных возможностей прокуратуры работа в прокуратуре субъекта Федерации на этом участке организуется по зональному, предметному или зонально-предметному принципам.

Вопросы осуществления надзора за соблюдением законов в изоляторах временного содержания (ИВС) лиц, подозреваемых в совершении преступлений, Генеральным прокурором РФ отнесены к ведению прокуроров, входящих в состав подразделений по надзору за следствием и дознанием. Они также отнесены на районном, городском уровне к ведению прокуроров города, района или их заместителей в соответствии с распределением между ними обязанностей.

Изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и Пограничных войск РФ предназначены для содержания под стражей задержанных по подозрению в совершении преступлений. В предусмотренных законом случаях в них могут временно содержаться подозреваемые и обвиняемые, в отношении которых в качестве меры пресечения применено заключение под стражу.

Надзор за законностью содержания задержанных в ИВС Погранвойск осуществляется соответствующими подразделениями военной прокуратуры. На военных прокуроров возложен надзор за соблюдением законов при использовании гауптвахт для содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. Такое содержание возможно в случаях и в порядке, предусмотренных федеральным законодательством, иными нормативными правовыми актами, регламентирующими организацию и порядок несения гарнизонной и караульной службы в Вооруженных Силах РФ.

Военнослужащие, осужденные к содержанию в дисциплинарной воинской части, отбывают наказание в отдельных дисциплинарных батальонах или отдельных дисциплинарных ротах. Организационная структура дисциплинарных воинских частей определяется Министерством обороны РФ. Надзор за соблюдением законов в таких подразделениях осуществляют соответствующие военные прокуроры (гарнизонов, соединений, округов и т.д.).