

И. Б. Данилов

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

Д. Р. Усманова

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Принята к публикации 20.10.2019

В статье освещены отдельные проблемы прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы. Определена роль Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ее территориальных подразделений в соблюдении принципа законности в уголовно-исправительной системе России как заключенными, так и сотрудниками Федеральной службы исполнения наказания. Поднята проблема высокого уровня латентности преступлений и иных нарушений законодательства России в местах лишения свободы. Сформулирован вывод о том, что основным субъектом противодействия выявлению преступлений в местах лишения свободы являются именно сотрудники исправительных учреждений. Основная категория преступлений, совершаемых данными лицами — это превышение должностных полномочий, в том числе сокрытие факта их совершения. Авторами обозначена задача совершенствования методик и форм прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы. Внесено предложение об изменении процедуры направления письменных обращений заключенных в адрес сотрудников прокуратуры, отмечена необходимость реализации личных приемов прокурором граждан, содержащихся в местах лишения свободы, на постоянной, регулярной и конфиденциальной основе.

Ключевые слова: прокурорский надзор, конституционные права и свободы человека и гражданина, заключенные, уголовно-исполнительная система, места лишения свободы, методы и формы прокурорского надзора, нарушение прав заключенных, преступления в местах лишения свободы, расследование преступлений в местах лишения свободы.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-53-57

Целью настоящей статьи является анализ проблем прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы и внесение предложений по решению отдельных особо значимых вопросов.

В рамках данного исследования необходимо решить следующие вопросы:

— определить актуальность и значимость прокурорского надзора в местах лишения свободы;

— проанализировать имеющуюся практику Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ее территориальных подразделений по данному направлению;

— охарактеризовать основные проблемы, возникающие при осуществлении прокурорского надзора в местах лишения свободы и расследования преступлений;

— внести предложения, направленные на повышение эффективности форм и методов

осуществления данной отрасли прокурорского надзора.

В рамках настоящего исследования использованы научно-прикладные труды следующих авторов: Н. П. Белой, Н. П. Гнедовой, С. Н. Лосевой, Г. А. Майстренко, В. В. Семёнова.

Методологической основой исследования выступают формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, логический методы (анализ литературы и нормативно-правовых источников, систематизация информации, обобщение логических выводов).

Эмпирическую базу исследования составил изученный и обобщенный опыт Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ее территориальных подразделений по реализации прокурорского надзора в местах лишения свободы.

Уровень реализации и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина является одним из критериев признания государства правовым и демократическим. В России в 1993 г. на конституционном уровне высшей ценностью были признаны человек, его права

и свободы (ст. 2 Конституции Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).

Исходя из этого фундаментальные права и свободы человека должны быть обеспечены независимо от его правового положения и статуса. Привлечение виновного лица к уголовной ответственности не снижает обязанности со стороны российского государства по созданию системы юридических и социально-экономических гарантий реализации указанными лицами своих конституционных прав и свобод. Как отмечает министр юстиции Российской Федерации А. В. Коновалов, основная доля жалоб на нарушения прав человека в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) приходится на российскую пенитенциарную систему, которая не может в кратчайшие сроки изменить сложившийся там десятилетиями порядок содержания заключенных и осужденных в соответствии с европейскими требованиями [5].

Особая роль в обеспечении реализации фундаментальных прав и свобод человека и гражданина в местах лишения свободы принадлежит именно Генеральной прокуратуре Российской Федерации и ее территориальным подразделениям. Начиная с советского периода формирования правового статуса прокуратуры в системе государственных органов власти и управления одним из основных направлений прокурорского надзора является надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (гл. 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»).

В условиях дальнейшего реформирования законодательства России и его надлежащего исполнения и соблюдения президент В. В. Путин перед публичными органами власти поставил задачу снижения количества обращений граждан в ЕСПЧ, в том числе призвал представителей российской прокуратуры активнее защищать конституционные права личности [6].

23 апреля 2019 г. Генеральная прокуратура Российской Федерации провела специализированное заседание Коллегии «О состоянии законности в сфере исполнения законодательства, направленного на пресечение незаконных методов воздействия в отношении осужденных и содержащихся под стражей лиц» [3]. Всеми участниками Коллегии отмечено, что проблемы обеспечения личной безопасности заключенных под стражу и осужденных к лишению свободы от неправомерно причиненного вреда их жизни и здоровью, соблюдения законности при принятии процессуальных решений по-прежнему остаются актуальными. Первостепенной задачей признано создание условий гарантированности личных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы, особенно при применении к ним

физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. В то же время при реализации данного направления прокурорского надзора возникают определенные сложности и трудности организационно-правового характера, что предопределено прежде всего статусом учреждений Федеральной службы исполнения наказания Российской Федерации (ФСИН РФ) как режимных объектов.

Исследованию проблем прокурорского надзора и расследованию преступлений в местах лишения свободы в российской юридической науке посвящено значительное количество научных работ, в том числе монографических и диссертационных, как советского, так и современного периода (И. А. Арабян, Д. М. Бакаев, В. И. Басков, О. В. Батюк, Р. С. Белкин, М. И. Николаева, Е. В. Сопнева, О. Л. Стулина и др.). Имеющиеся научные исследования направлены на анализ эффективности данной отрасли прокурорского надзора, факторов и причин, оказывающих влияние на результативность деятельности специализированной прокуратуры в рассматриваемой сфере общественных отношений, поиск и выработку новых форм и методов организации прокурорского надзора в местах лишения свободы, выявления и расследования преступлений, способствующих снижению уровня латентности преступлений в местах лишения свободы как со стороны осужденных, так и со стороны сотрудников ФСИН РФ.

Традиционные формы и методики реализации рассматриваемой отрасли прокурорского надзора, определение формы прокурорского реагирования на выявленные нарушения были созданы, апробированы и внедрены еще в советский период российской истории данного государственного органа. Как указывает в своем исследовании Н. П. Белая, «...с развитием исправительно-трудового законодательства развивалась и совершенствовалась надзорная деятельность прокуратуры, расширялись полномочия прокуроров, перечень средств прокурорского реагирования» [1, с. 94], которые эффективно применяются и в настоящее время.

При реализации указанной отрасли надзора в работе прокуратуры проявляется многоаспектность деятельности данного органа государственной власти. С одной стороны, российский прокурор выступает государственным обвинителем по уголовным делам, с другой стороны, именно на прокуратуру законодательством Российской Федерации возложена обязанность по обеспечению защиты прав и свобод лиц, находящихся в местах лишения свободы. Следует отметить, что рассматриваемый вид прокурорского надзора специфичен, имеет свой предмет, цели и задачи.

Предмет прокурорского надзора в данной сфере общественных отношений достаточно обширен и многосторонен. Во-первых, он включает в себя контроль за обеспечением соответствия порядка содержания лиц в учреждениях

и органах ФСИН РФ установленным российским законодательством требованиям, во-вторых, соблюдение определенных отечественным законодательством прав и обязанностей лиц, лишенных свободы, порядка и условий их содержания в местах социальной изоляции; в-третьих, выявление и пресечение фактов превышения должностных полномочий сотрудниками уголовно-исполнительной системы, в-четвертых, привлечение виновных лиц к юридической ответственности, в том числе и к уголовной, устранение нарушений закона в данной сфере. Прокурор при осуществлении рассматриваемого вида надзора «добивается неукоснительного соблюдения мер, принимаемых администрацией учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, по обеспечению безопасности осужденных» [2, с. 244].

В то же время следует отметить высокий уровень латентности конфликтных ситуаций и отдельных видов преступлений, совершаемых в местах лишения свободы как осужденными, так и сотрудниками данных учреждений.

Значительная степень латентности определена рядом факторов: закрытым режимом исправительных учреждений и следственных изоляторов; нежеланием сотрудников данных учреждений выносить имеющиеся проблемы за пределы своего места службы, тем более на рассмотрение в прокуратуру; зависимостью лиц, отбывающих наказание или содержащихся в следственных изоляторах, от руководства исправительного учреждения. Н. П. Гнедова, С. Н. Лосева на основе проведенного им социологического исследования по вопросу обращения заключенных в прокуратуру с заявлением о привлечении сотрудников исправительных учреждений к ответственности за причинение им умышленного вреда здоровью пришли к выводу, что «68 % — готовы рассказать о противоправных действиях насильственного характера, из них 15 % — сообщить о причинении умышленного вреда здоровью только после освобождения из мест лишения свободы либо при анонимном общении с прокурором или иным независимым должностным лицом, который в силу возложенных на него должностных обязанностей может принять меры соответствующего реагирования. Остальные 53 % лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, не верят в объективность проведения доследственной проверки и последующее возбуждение уголовного дела по факту умышленного причинения им вреда здоровью в местах лишения свободы» [2, с. 245].

Анализируя проблему противодействия расследования преступлений в местах лишения

свободы, В. В. Семёнов отмечает, что «вопрос о нейтрализации противодействия расследованию преступлений, совершаемых в уголовно-исполнительной системе, продолжает оставаться актуальным» [7, с. 53]. Главным субъектом укрывательства преступлений на территории исправительных учреждений являются сами сотрудники ФСИН РФ.

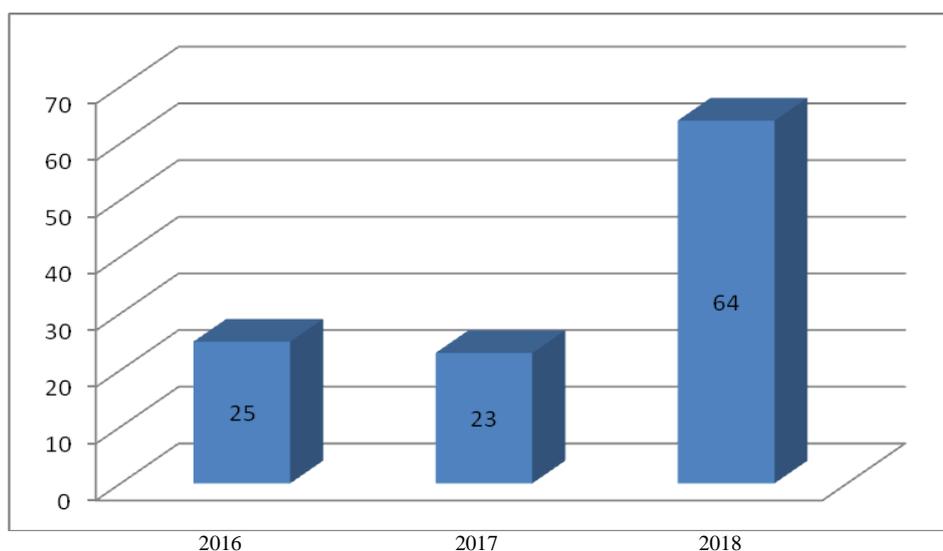
Отмечается и низкий уровень внутриведомственного контроля за соблюдением принципа законности в системе учреждений ФСИН РФ. Так, в рамках заседания Коллегии Генеральной прокуратуры участники констатировали факт, что принятые ФСИН РФ с 2016 г. меры по устранению нарушений закона неэффективны и недостаточны. Отмечалось, что «в ходе ведомственных проверок сотрудниками уголовно-исполнительной системы не выявлялось существенных нарушений, принципиальная оценка нарушениям прав содержащихся в пенитенциарных учреждениях лиц не давалась. Жалобы арестованных и осужденных на недозволенные меры воздействия зачастую оставались без должного реагирования» [3].

Латентными (как со стороны осужденных, так и со стороны государственных служащих) являются такие преступления, как причинение вреда здоровью (особенно легкой и средней тяжести), преступления против собственности (кражи, вымогательства вещей и денег), преступления сексуального характера, преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, должностные преступления.

За период 2016—2018 гг. прокурорами по России выявлено 260 нарушений, связанных с несоблюдением требований закона как об основаниях, так и о порядке применения физической силы и специальных средств. Существенный рост таких неправомерных деяний со стороны сотрудников органов и учреждений ФСИН РФ отмечен в 2018 г., когда в ходе прокурорских проверок было выявлено 158 нарушений (в четыре раза больше, чем в 2015 г.) [3].

За период с 2016 по 2018 г. следственными органами возбуждено 144 уголовных дела в отношении сотрудников пенитенциарной системы. Практически во всех случаях (122) действия сотрудников уголовно-исполнительной системы квалифицированы как превышение должностных полномочий.

В 2016 г. возбуждено 25 уголовных дел данной категории, в 2017 г. — 23, а в 2018 г. их количество возросло практически в 3 раза — до 64 уголовных дел (рисунок). При этом почти каждое второе возбуждено по материалам прокурорских проверок [3].



Количество возбужденных уголовных дел против сотрудников ФСИН РФ за превышение должностных полномочий в 2016—2018 гг.

В связи с укрытием преступлений в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы в 2016—2018 гг. также возбуждены уголовные дела. По инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации поставлены на учет в единой системе регистрации преступлений 23 выявленных, но укрытых и не зарегистрированных сотрудниками уголовно-исполнительной системы случая нарушения норм действующего российского уголовного законодательства [3].

Следовательно, в целях обеспечения прав и свобод заключенных, соблюдения принципа законности, исправления осужденных решение проблемы латентности нарушений законодательства Российской Федерации в местах лишения свободы имеет первостепенное значение.

Необходимо пересмотреть формы и методы осуществления прокурорского надзора, в том числе процедуру реализации традиционных методов, в уголовно-исполнительной системе.

В настоящее время к основным методам данной отрасли прокурорского надзора относят: регулярные посещения прокурором (плановые и внеплановые) мест лишения свободы, просмотр личных дел заключенных, рассмотрение жалоб и обращений, поступивших от лиц, содержащихся в местах лишения свободы. Однако необходимо расширить практику проведения прокурором внеплановых проверок, например с учетом положительного опыта советского периода реализовать внезапные дневные и ночные проверки, в нерабочие (выходные и праздничные дни).

Следует обратить внимание на анонимные обращения, обращения, поступающие в интересах заключенного от его близких родственников, адвоката, соблюдение конфиденциальности такого обращения, периодичности и регулярности приема прокурором заключенных.

На наш взгляд, следует изменить нормы внутриведомственных актов ФСИН РФ о воз-

можности направления письменного обращения лица, находящегося в местах лишения свободы, прокурору только в закрытой форме с обязательной его регистрацией в специальном журнале с отметкой о его принятии на копии для заключенного. Следует установить запрет на вскрытие такие письменных обращений со стороны сотрудников ФСИН РФ.

Также на нормативном уровне необходимо определить порядок проведения, регулярность и периодичность личного приема прокурором заключенных в местах лишения свободы, в том числе создать условия безопасности для конфиденциального общения (без присутствия сотрудников ФСИН РФ) данной категории лиц и представителей прокуратуры.

Прокурору необходимо наладить обратную связь с обратившимися лицами по итогам проведенной им проверки, в том числе с целью предотвращения негативного физического и психического воздействия на здоровье и жизнь осужденного после его обращения в прокуратуру или к представителям общественных советов.

На основании проведенного исследования можно резюмировать, что несоблюдение конституционных (фундаментальных) прав и законных интересов лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, является актуальной проблемой пенитенциарной системы.

С целью уменьшения количества жалоб в ЕСПЧ на работу Федеральной службы исполнения наказания Российской Федерации, на ненадлежащие условия содержания в СИЗО и исправительных учреждениях Министерством юстиции Российской Федерации внесено предложение о введении в России национальных компенсационных выплат лицам (примерно 3 000 евро), пострадавшим от нахождения в данных условиях в противовес европейским стандартам [5].

По нашему мнению, введение такого компенсационного механизма не решает вопросы

соблюдения и защиты фундаментальных прав человека, ставит под сомнение его эффективность при низком уровне доверия граждан к отечественным правоохранительным и судебным органам, возлагая надежду на защиту своих нарушенных прав и свобод именно в международном суде.

В своем исследовании Г. А. Майстренко отмечает, что «нередко сами должностные лица УИС незаконно применяют физическую силу или специальные средства в качестве устрашающего воздействия, либо с целью пресечения возможности осужденного обеспечить защиту своих прав и законных интересов, а также восстановления нарушенных прав, что, несомненно, порождает у пострадавших чувство несправедливости и отсутствия веры в возможность правоохранительных органов оградить их от преступных посягательств» [4, с. 30].

Правозащитники оценивают идею Минюста Российской Федерации как уклонение государства от выполнения возложенных на него конституционных обязанностей, бессилие государства в сложившейся ситуации с реализацией и защитой конституционных прав человека и гражданина в России.

На территории Российской Федерации действенным механизмом выявления правонарушений, в том числе и преступлений, совершаемых как должностными лицами учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, так и самими осужденными, выступает именно деятельность специализированной прокуратуры.

Положительных результатов в рассматриваемом направлении надзора можно достичь при проведении прокурором регулярных внеплановых проверок мест лишения свободы в нерабочее время (выходные и праздничные дни, в ночное время), личного приема граждан на

территории мест лишения свободы на регулярной, постоянной и конфиденциальной основе.

Список литературы

1. *Белая Н. П.* Прокурорский надзор за законностью деятельности исправительно-трудовых учреждений в советский период российской истории // *Человек*. 2014. № 3. С. 94—99.

2. *Гнедова Н. П., Лосева С. Н.* Защита прокурором права на жизнь и здоровье лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы // *Социально-политические науки*. 2018. № 5. С. 244—246.

3. *Коллегия* о состоянии законности в сфере исполнения законодательства, направленного на пресечение незаконных методов воздействия в отношении осужденных и содержащихся под стражей лиц [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1599844/1> (дата обращения: 01.10.2019).

4. *Майстренко, Г. А.* Защита прокурором права на жизнь и здоровье лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы // *Тенденции развития науки и образования*. 2019. № 48. Ч. 4. С. 29—31.

5. *Минюст*: Россия принципиально не будет исполнять некоторые решения ЕСПЧ [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2630734.html> (дата обращения: 01.10.2019).

6. *Путин* призвал прокуроров защищать конституционные права граждан [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2017/03/14/putin-prizval-prokurorov-zashchishchat-konstitucionnye-prava-grazhdan.html> (дата обращения: 28.09.2019).

7. *Семёнов В. В.* Противодействие расследованию преступлений: проблемы классификации субъектов и особенности в местах лишения свободы // *Вестник Владимирского юридического института*. 2014. № 3 (32). С. 53.

I. B. Danilov, D. R. Usmanova

PROBLEMS OF PROSECUTION SUPERVISION AND INVESTIGATION OF CRIMES IN PLACES OF DEPRIVATION OF FREEDOM

The article highlights certain problems of prosecutorial supervision and investigation of crimes in places of deprivation of freedom. The role of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation and its territorial divisions in supervising the principle of legality in the criminal correction system of Russia is determined by both prisoners and officers of the Federal Penitentiary Service. The problem of a high level of latency of crimes and other violations of the legislation of Russia in places of deprivation of freedom has been raised. The conclusion is made that the main subject of counteraction to the detection of crimes in places of deprivation of freedom are the employees of correctional institutions. The main category of crimes committed by these persons is the abuse of authority, including the concealment of the fact of their commission. The authors outlined the task of improving the methods and forms of prosecutorial supervision and investigation of crimes in places of deprivation of freedom. A proposal is made to change the procedure for sending written appeals of prisoners to prosecutors, the need for personal receptions by the prosecutor of citizens held in places of deprivation of freedom on a permanent, regular and confidential basis is noted.

Keywords: prosecutorial supervision, constitutional rights and freedoms of human and citizen, prisoners, the penal system, places of deprivation of freedom, methods and forms of prosecutorial supervision, violation of prisoners' rights, crimes in places of deprivation of freedom, investigation of crimes in places of deprivation of freedom.