



ФГБОУ ВО
«Всероссийский государственный
университет юстиции
(РПА Минюста России)»
Калужский институт (филиал)

Тема: «Прокурорский надзор за исполнением
законов администрациями органов и
учреждений, исполняющих наказание и
назначаемых судом меры принудительного
характера»

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(2017/2018 учебный год)

Кандидат юридических наук
ИЗЪЯНОВ Александр Данилович

Правовая основа в области прокурорского надзора

Конституция Российской Федерации (ч. 4 ст. 15, ч. 2 ст. 21, ч. 2 ст. 22, ч. 1 ст. 49)

Нормы и принципы международного права:

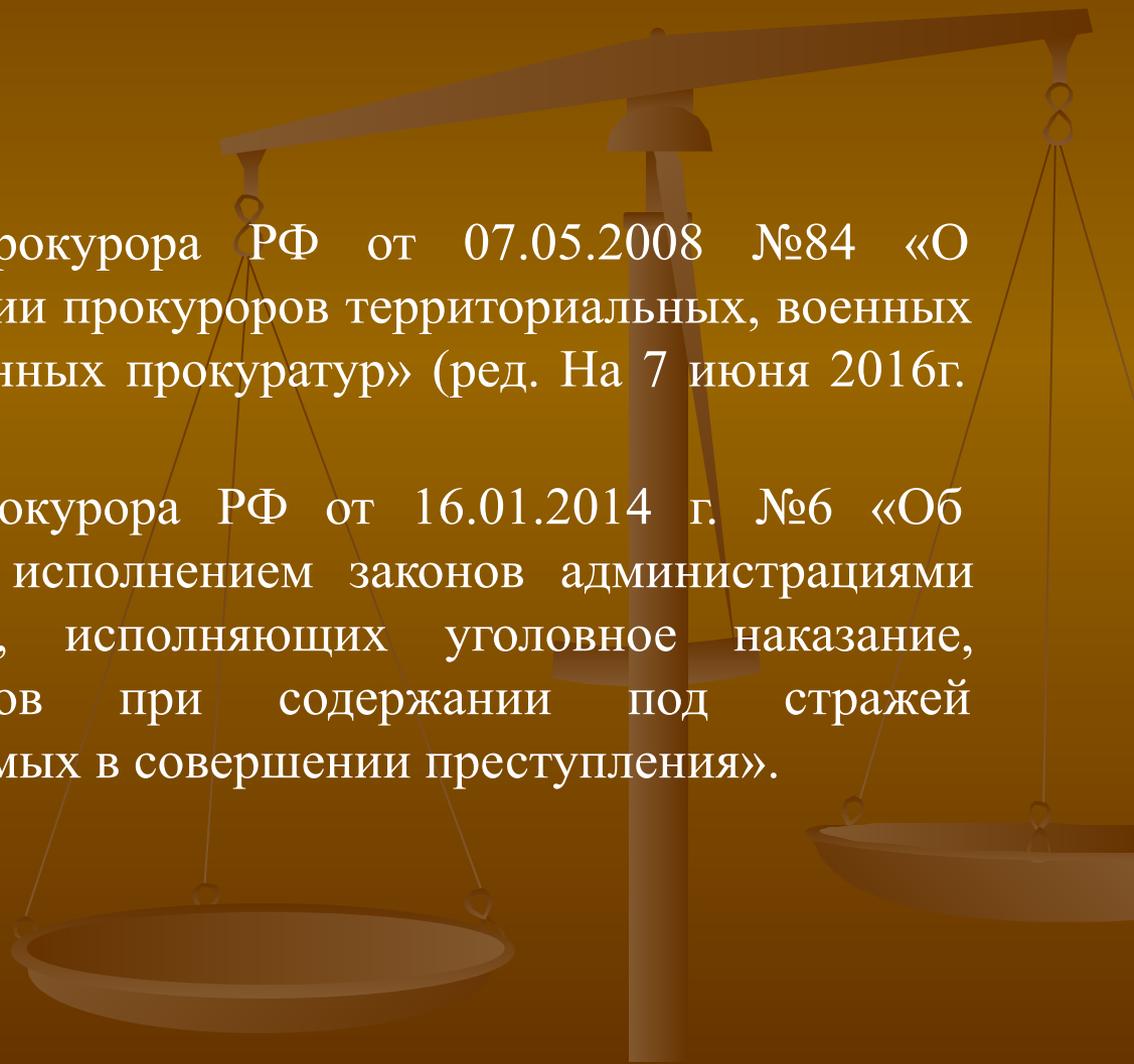
- Всеобщая декларация прав человека (1948г.)
- Европейская Конвенция о защите прав человека основных свобод (04.11.1950 г.),
- Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (1955), (регламентируют права и обязанности осужденных);
- Международный пакт о гражданских и политических правах (1966);
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966);
- Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1979);
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984),
- Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (1989) и др.

Правовая основа в области прокурорского надзора

- Закон «О прокуратуре Российской Федерации»
- ФЗ № 103 от 21.06.1995 г. «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (редакция на 28.12.2016 №503-фз)
- Закон РФ № 3185-1 от 02.07.1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании» (ред. 28.12.2016 №503-фз)
- УПК РФ
- УИК РФ
- Закон РФ №5473-1 от 21.07.1993 г. «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (ред на 28.12.2016 №503-фз)
- Устав гарнизонной, комендантской и караульной служб ВС РФ, утв. УПР РФ от 10.11.2007 №1495 приложение №14 «О гауптвахте»

Правовая основа в области прокурорского надзора нормативно-правовые акты Генерального прокурора РФ

- Приказ Генерального прокурора РФ от 07.05.2008 №84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» (ред. На 7 июня 2016г. №331)
- Приказ Генерального прокурора РФ от 16.01.2014 г. №6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовное наказание, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления».



Сущность, понятие и задачи прокурорского надзора за исполнением законов администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

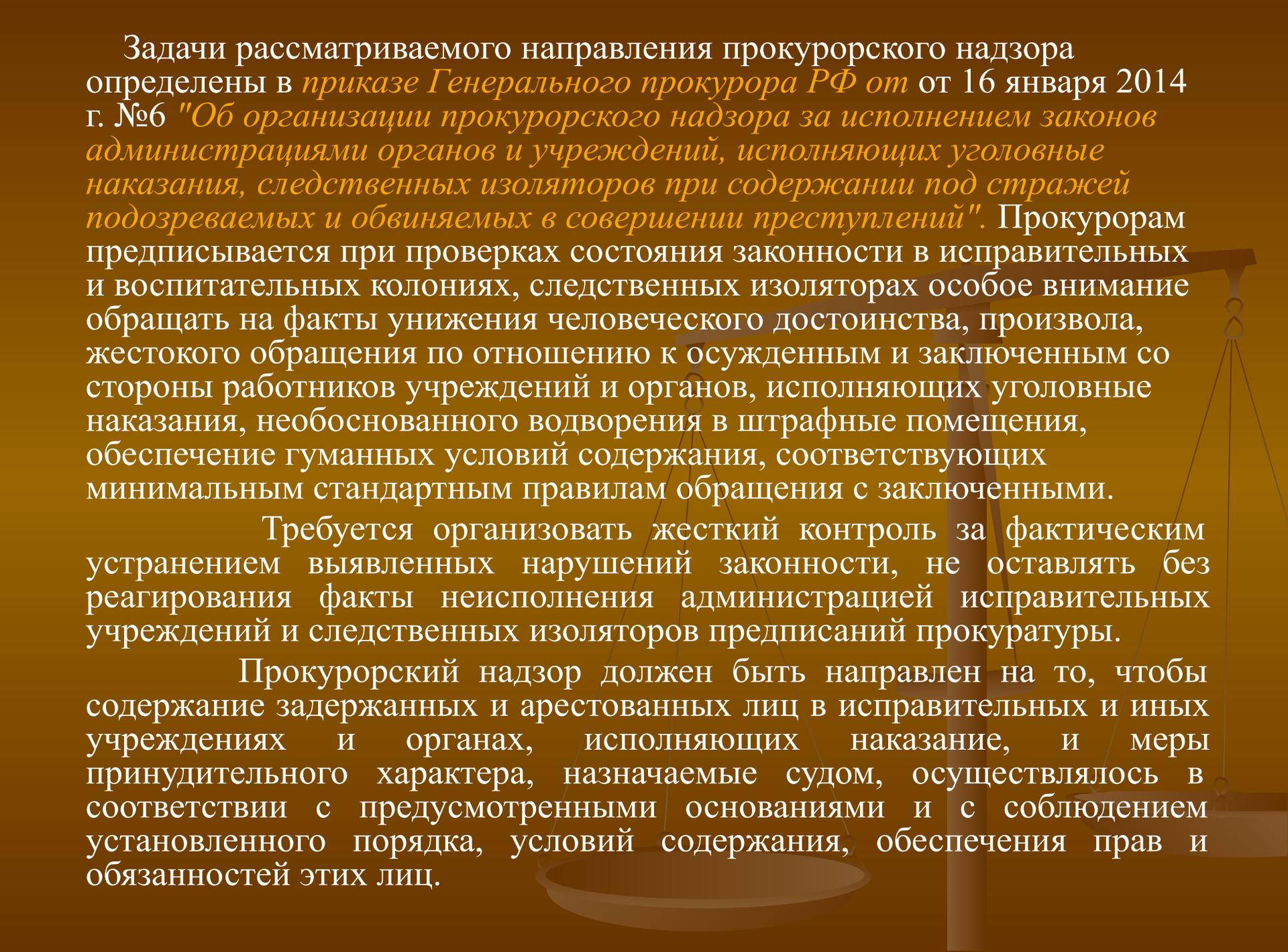


Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу выделен в ст. 1 Закона о прокуратуре в качестве самостоятельного направления деятельности прокуратуры.

Выделение этого надзора в самостоятельное направление обусловлено важностью обеспечения прав и свобод граждан, отбывающих наказание, а также лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, в случае их задержания или заключения под стражу. Лица, задержанные, арестованные, ограниченные и лишенные свободы, имеют меньше возможности предпринимать доступные всем гражданам меры для защиты своих прав и интересов, поэтому надзорная деятельность прокурора выступает в качестве гарантии их охраны. Гарантией предупреждения и своевременного устранения нарушений прав и интересов задержанных, арестованных и осужденных, лиц, находящихся по решению суда в психиатрических стационарах, является проведение прокурором проверок в учреждениях и органах, где они содержатся, систематически, независимо от наличия данных о нарушениях законности.

Администрации органов и учреждений, исполняющих наказание, и назначаемые судом меры принудительного характера, администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу обязаны выполнять постановления и требования прокурора относительно соблюдения правил отбывания наказания и порядка содержания под стражей, предусмотренных уголовно-исполнительным законодательством, *ФЗ от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений"* и иными законодательными актами.

Средствами прокурорского надзора обеспечивается исполнение не только прав осужденных, лиц, подвергнутых принудительным мерам медицинского характера, задержанных и арестованных, предусмотренных законодательством РФ, но и требований, касающихся защиты прав человека в сфере борьбы с преступностью, содержащихся в международных актах.

The background of the slide features a faint, stylized image of a scale of justice, symbolizing law and equity. The scale is positioned on the right side of the slide, with its pans and beams visible against the dark brown background.

Задачи рассматриваемого направления прокурорского надзора определены в *приказе Генерального прокурора РФ от 16 января 2014 г. №6 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений"*. Прокурорам предписывается при проверках состояния законности в исправительных и воспитательных колониях, следственных изоляторах особое внимание обращать на факты 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.

Требуется организовать жесткий контроль за фактическим устранением выявленных нарушений законности, не оставлять без реагирования факты неисполнения администрацией исправительных учреждений и следственных изоляторов предписаний прокуратуры.

Прокурорский надзор должен быть направлен на то, чтобы содержание задержанных и арестованных лиц в исправительных и иных учреждениях и органах, исполняющих наказание, и меры принудительного характера, назначаемые судом, осуществлялось в соответствии с предусмотренными основаниями и с соблюдением установленного порядка, условий содержания, обеспечения прав и обязанностей этих лиц.

Ст. 32 Закона о прокуратуре определяет предмет надзора.

К нему относятся:

- во-первых, законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание, и меры принудительного характера, назначаемые судом;
- во-вторых, соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;
- в-третьих, законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.
- Законность приказов, распоряжений администрации, а также их действий и решений.



Объекты прокурорского надзора

- ❖ Органы и учреждения, исполняющие наказания связанные с лишением свободы – исправительные и воспитательные колонии, лечебно-исправительные учреждения, колонии-поселения, тюрьмы, исправительные центры, арестные дома, дисциплинарные воинские части и гауптвахты в воинских гарнизонах;
- ❖ Органы и учреждения, исполняющие наказания, не связанные с лишением свободы- уголовно-исполнительные инспекции системы Министерства юстиции Российской Федерации, исправительные центры, исправительные учреждения, дисциплинарные воинские части. Требования приговора о лишении права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью исполняются так же администрацией организации, в которой работает осужденный, а также органами, правомочными в соответствии с законом аннулировать разрешение на занятие соответствующей деятельностью.

Под *законностью нахождения лиц в местах* содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных, иных органах и учреждениях, исполняющих наказание, и меры принудительного характера, назначаемые судом, в более широком смысле *следует понимать*: законность помещения в эти места, учреждения и органы; законность содержания в них; соблюдение сроков содержания; законность освобождения.

В указанные места, учреждения и органы могут помещаться лишь те лица, в отношении которых имеется соответствующий документ (протокол, постановление, приговор), причем каждая категория лиц должна помещаться лишь в определенные именно для ее содержания место, учреждение либо орган.

В Федеральном законе "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" (ч. 1 ст. 5) предусмотрен в качестве основания содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, протокол задержания, составленный в соответствии с требованиями уголовно-процессуального закона.

Из этого же Закона (ч. 2 ст. 5) следует, что основанием содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых в качестве меры пресечения применено заключение под стражу, является судебное решение. В соответствии со ст. 29 УПК РФ только суд правомочен принимать решение об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу.

Основанием отбывания уголовного наказания является приговор суда, вступивший в законную силу.

Принудительные меры медицинского характера в отношении лиц, страдающих психическими расстройствами, совершивших общественно опасные деяния, применяются по определению суда.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

1. *Полномочие требовать от администрации* органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу, *создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера :*

- ▣ *во-первых*, прокурор может требовать от администрации указанных органов и учреждений соблюдения правил режима и условий содержания, привлечения осужденных к труду и других условий, исходя из тех вопросов, которые входят в предмет прокурорского надзора;
- ▣ *во-вторых*, прокурор может, исходя из конкретной ситуации, установить время для исполнения своих требований;
- ▣ *в-третьих*, эти требования подлежат обязательному исполнению администрацией;
- ▣ *в-четвертых*, обжалование администрацией требований прокурора не приостанавливает их исполнение;
- ▣ *в-пятых*, целесообразно в целях возможности контролировать облекать требование прокурора в письменную форму.

Прокурору предоставлено право беспрепятственного посещения учреждений и органов. Посещая их, прокурор выясняет вопросы, входящие в предмет прокурорского надзора (соблюдение сроков задержаний и иных сроков, законность водворения осужденных к лишению свободы в штрафной изолятор и т.д.). При этом проверки могут быть как целевые, т.е. затрагивающие, как правило, законность отдельных сторон деятельности учреждений (например, соответствие требованиям закона условий труда лиц, лишенных свободы), так и общие, охватывающие весь комплекс вопросов, относящихся к предмету надзора. Результаты проверки отражаются в составляемых справках (актах).

Для выявления нарушения законов, *прокурору предоставлено право опрашивать* задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. Опрос указанных лиц является также средством предупреждения нарушений законности в деятельности учреждений и органов, где эти лица содержатся. Путем опроса могут быть выявлены такие существенные нарушения законности, как применение к задержанным, арестованным и иным лицам недозволенных методов применения в нарушение требований закона специальных средств, оружия и других.

При осуществлении надзора прокурор *вправе знакомиться с документами*, на основании которых произведено задержание, заключение под стражу, осуждение, определение мер принудительного характера. Это полномочие важно, поскольку позволяет выявить и предупредить нарушение сроков содержания под стражей, неправильное определение вида исправительного учреждения, неправильное применение мер взыскания и другие существенные нарушения закона.

Организация работы по надзору за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

В 1985-1986 гг. образованы специализированные *прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях*). В состав этих прокуратур входят: прокурор, заместитель прокурора, помощники прокурора и работники канцелярии. Распределение обязанностей между ними производится распоряжением прокурора. Планирование работы прокуратуры осуществляется на основе анализа состояния законности и правопорядка в учреждениях уголовно-исполнительной системы с использованием материалов прокурорского надзора, ведомственного контроля, статистических и других учетных данных, материалов уголовных и гражданских дел, имеющиеся информации о причинах и условиях, способствующих нарушениям законности.

Прокурор по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях координирует деятельность администраций этих учреждений, принимает участие в координационных мероприятиях, проводимых территориальными органами прокуратуры.

Прокуроры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях взаимодействуют с территориальными и военными прокурорами путем планирования и совместного проведения с ними мероприятий по укреплению законности и правопорядка в учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания.

Основные направления деятельности прокуратур (1):

- надзор за исполнением уголовно-исполнительного и иного законодательства в учреждениях уголовно-исполнительной системы (далее УИС), находящихся на территориях, где такие прокураторы созданы;
- надзор за исполнением требований закона о приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях в указанных учреждениях;
- выезд на чрезвычайные происшествия в учреждения УИС для проверки обстоятельств, выяснения и устранения причин и условий, вызвавших происшествия, и привлечения виновных к ответственности;
- руководство и надзор за исполнением законов при расследовании данной категории дел о преступлениях, совершенных в учреждениях УИС осужденными, сотрудниками этих учреждений;
- надзор за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия следователями других органов по делам о преступлениях, совершенных в учреждениях уголовно-исполнительной системы;

Основные направления деятельности прокуратур (2):

- участие при рассмотрении в судах первой инстанции уголовных дел, а также при рассмотрении в судах об уголовно-досрочном освобождении от наказания, замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания и при разрешении судом других вопросов, связанных с исполнением приговоров;
- надзор за законностью судебных постановлений по делам и материалам, направленным ими в суд;
- изучение причин рецидивной преступности с использованием проводимых администрацией учреждений УИС и иной информации о лицах, совершивших новые преступления в течении год после освобождения от отбывания наказания из указанных учреждений и принятие мер к их устранению;
- надзор за точным применением в учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания, актов амнистии;
- надзор за законностью издаваемых администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, приказов, распоряжений, постановлений.

Особенности надзора за законностью исполнения наказаний в виде лишения свободы.

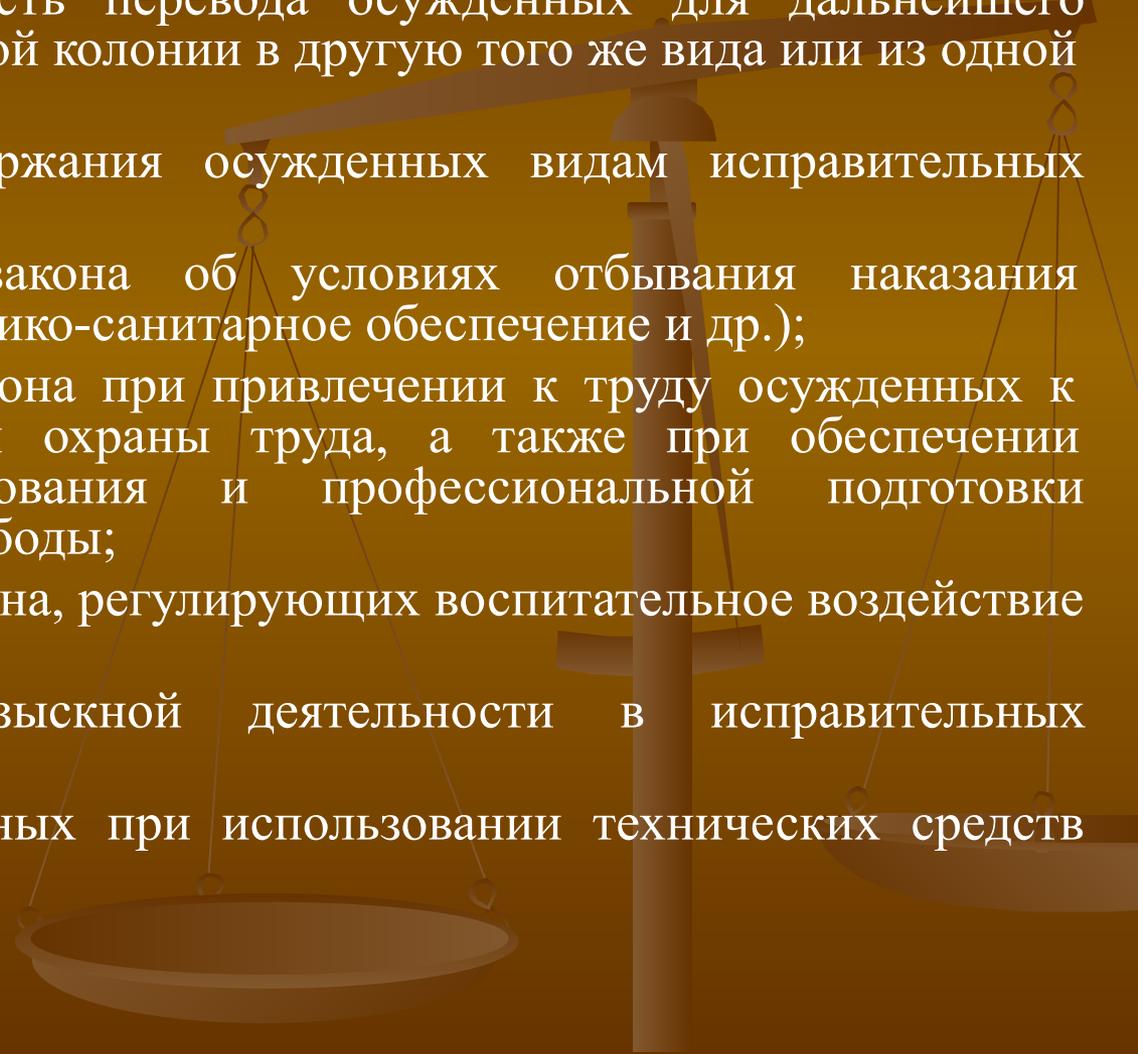
Надзор за исполнением законов в местах отбывания лишения свободы представляет наиболее объемный и сложный участок в деятельности прокуроров.

Перед выездом для проведения проверки в этих местах прокурору целесообразно определить конкретные цели проверки, продолжительность проверки, круг участников, привлекаемых для проведения проверки, изучить необходимую информацию (справки по предыдущим проверкам и принятым мерам по выявленным нарушениям законности, результаты ведомственных проверок и т.п.) для лучшей ориентации в обстановке и более эффективного проведения проверки.



При проведении комплексных проверок прокурору необходимо выяснить:

- законность нахождения осужденных в местах отбывания лишения свободы;
- соблюдение требований закона о раздельном содержании осужденных к лишению свободы в исправительных учреждениях;
- законность и обоснованность перевода осужденных для дальнейшего отбывания наказания из одной колонии в другую того же вида или из одной тюрьмы в другую;
- соответствие режима содержания осужденных видам исправительных учреждений;
- соблюдение требований закона об условиях отбывания наказания (материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение и др.);
- соблюдение требований закона при привлечении к труду осужденных к лишению свободы, правил охраны труда, а также при обеспечении профессионального образования и профессиональной подготовки осужденных к лишению свободы;
- соблюдение требований закона, регулирующих воспитательное воздействие на осужденных;
- законность оперативно-розыскной деятельности в исправительных учреждениях;
- обеспечение прав осужденных при использовании технических средств надзора и контроля;



При проведении комплексных проверок прокурору необходимо выяснить также:

- законность и обоснованность применения администрацией в отношении осужденных при оказании ими сопротивления персоналу исправительных учреждений, злостного неповиновения и в других случаях физической силы, специальных средств и оружия;
- состояние борьбы с преступлениями и иными нарушениями в исправительных учреждениях, арестных домах;
- соблюдение требований уголовно-процессуального законодательства о производстве неотложных следственных действий;
- соблюдение администрацией исправительных учреждений требований закона о порядке представления к условно-досрочному освобождению от отбывания наказания осужденных или о замене им неотбытой части наказания более мягким видом наказания, о порядке применения амнистии;
- соблюдение администрацией исправительных учреждений требований закона о порядке разрешения жалоб и заявлений осужденных;
- законность приказов, распоряжений, постановлений администрации исправительных учреждений;
- выполнение администрацией исправительных учреждений обязанностей по содействию в трудовом и бытовом устройстве освобождаемых осужденных.

Проверку прокурор, как правило, начинает с предварительной беседы с начальником учреждения и поручения ему подготовить необходимые документы и сведения (журнал учета и информации для оперативных дежурных; книгу замечаний и предложений по недостаткам в деятельности администраций; журнал рапортов приема-сдачи дежурств; журнал учета рапортов о нарушениях установленного порядка отбывания наказания; приказы, распоряжения, постановления администрации и др.), с которыми в последующем знакомится.

Исходя из целей проверки, прокурор может ознакомиться также с делами оперативного учета, с возбужденными уголовными делами и производстве по ним неотложных следственных действий и другими документами.

Прокурор производит в присутствии начальника учреждения и начальника медсанчасти (а в необходимых случаях и других должностных лиц) обход всех жилых, коммунально-бытовых, служебных и производственных объектов. Обход объектов и территорий, который может производиться как в присутствии представителей администрации, так и прокурором наедине, сопровождается опросом осужденных об их жалобах и заявлениях.

Круг вопросов, выясняемых прокурором при обходе, зависит от конкретного объекта. Так, например, в процессе обхода жилых помещений прокурор обращает внимание на обеспеченность осужденных нормой жилой площади, вещевым довольствием, индивидуальными спальными местами и постельными принадлежностями; при посещении столовой и кухни прокурор выясняет, как обеспечиваются осужденные питанием, выдается ли осужденным положенное по норме довольствие и т.д.

Особенности надзора за законностью исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества.

При проведении проверок законности исполнения наказания в виде ограничения свободы подлежат выяснению:

- законность нахождения осужденных в исправительных центрах;
- соблюдение требований закона о порядке отбывания ограничения свободы (привлечение к работам по благоустройству зданий и территории исправительного центра в порядке очередности, как правило, в нерабочее время продолжительностью не более двух часов в неделю;
- раздельное содержание осужденных, ранее отбывших лишение свободы и имеющих судимость, от иных осужденных;
- раздельное содержание осужденных за преступления, совершенные в соучастии;
- предоставление осужденным возможности проживания с семьей и др.);
- соблюдение требований закона о материально-бытовом обеспечении осужденных (обеспечение нормой жилой площади, индивидуальными спальными местами, постельными принадлежностями и др.);
- соблюдение требований закона о медико-санитарном обеспечении осужденных;
- обеспечение условий труда осужденных;

Особенности надзора за законностью исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества.

- обеспечение администрацией организаций, в которых работают осужденные к ограничению свободы, привлечения их к труду с учетом состояния здоровья и профессиональной подготовки, получения ими начального профессионального образования или профессиональной подготовки;
- законность увольнения осужденных администрацией организаций, в которых они работают;
- соблюдение требований закона, регулирующих воспитательное воздействие на осужденных;
- законность применения мер поощрения, применяемых к осужденным, и привлечения к ответственности за нарушение порядка и условий отбывания ограничения свободы и за злостное уклонение от отбывания ограничения свободы;
- соблюдение администрацией исправительного центра требований закона о порядке предоставления к условно-досрочному освобождению от отбывания наказания осужденных или о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания, о порядке применения амнистии;
- соблюдение администрацией исправительного центра, администрацией организаций, в которых работают осужденные, требований закона о порядке разрешения жалоб и заявлений осужденных;
- законность приказов, распоряжений, постановлений, администраций исправительного центра и администраций организаций, в которых работают осужденные;
- выполнение администрацией исправительного центра обязанностей по содействию в трудовом и бытовом устройстве освобождаемых осужденных.

Выяснение указанных вопросов проводится путем проверок, проводимых в исправительных центрах и в организациях, в которых работают осужденные к ограничению свободы.

В начале проверки прокурор, как правило, *беседует с начальником* исправительного центра, *выясняет общие вопросы, истребует сведения* о количестве и наименовании организаций, где работают осужденные; числе осужденных, состоящих на учете в исправительном центре; взятых на учет, снятых с учета за соответствующий период времени.

Прокурор *знакомится с документами* — картотекой, журналом учета, личными делами осужденных, данными о проведении розыска осужденных, скрывшихся от отбывания наказания, приказами, распоряжениями и постановлениями администрации и другими документами, исходя из конкретных данных о состоянии законности в исправительном центре.

При посещении организаций, в которых работают осужденные к ограничению свободы, прокурор *беседует с представителями организации, с осужденными*, которые там работают; *знакомится с актами* проведенных в этих организациях проверок, приказами администрации организаций и другими необходимыми *документами*.

Эффективность прокурорского надзора за исполнением законов при исполнении наказания в виде ограничения свободы во многом зависит от систематичности проведения проверок и реального принятия прокурором мер, необходимых для устранения выявленных им нарушений закона, а также предупреждения их в будущем.

Заключение

Органы прокуратуры занимают особое место в государственной системе Российской Федерации. Имея функциональное отношение к каждой из трех, предусмотренных Конституцией РФ ветвей власти, они тем не менее, не относятся полностью ни к одной из них. Это специфическое положение прокуратуры в государственном устройстве, позволяющее уравнивать ветви власти и обеспечивать их оптимальное функционирование, порождает и специфичность прокурорского надзора как основного вида деятельности прокуратуры.