

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 347.963

DOI: 10.17223/23088451/17/19

О.В. Воронин

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОЙ ИЗОЛЯЦИИ ОТ ОБЩЕСТВА

Понятие «правовые средства прокурорского надзора» включает в себя полномочия прокурора, акты прокурорского надзора, а также порядок их реализации, представляющий собой методы их применения. Для правовых средств прокурорского надзора в местах принудительной изоляции от общества характерна высокая степень нормативной регламентации и более комплексное содержание основных элементов. Их реализация регламентируется как Законом о прокуратуре, так и иным специальным законодательством. При внешнем сходстве с традиционными правовыми средствами прокурорского надзора они рассчитаны на немедленное исполнение и служат формой реализации, в том числе распорядительно-властных полномочий прокурора.

Ключевые слова: *прокурорский надзор, правовые средства пенитенциарного надзора, полномочия прокурора, акты прокурорского надзора и реагирования*

Правовые средства прокурорского надзора в местах принудительной изоляции от общества закрепляются как в Законе РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), так и ином специальном законодательстве. При этом если их реализация в рамках отраслевого надзора носит комплексный характер (прокурор реализует как общеназорные, так и специальные правовые возможности), то в рамках специального надзора – особенный в силу специфичности предмета и пределов данного надзора. Именно поэтому ст. 33 и 34 Закона о прокуратуре отдельно закрепляют специальные правовые средства или же раскрывают специфику реализации общих полномочий прокурора при осуществлении надзора за законностью принудительной изоляции. Кроме того, специальные правовые средства устанавливаются в ином федеральном законодательстве: УИК РФ; ФЗ РФ № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее – Закон о содержании под стражей); ФЗ РФ № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД); Законе РФ № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (далее – Закон о психиатрической помощи) и др. В этой связи правовое регулирование реализации прокурорского надзора в местах принудительной изоляции от общества происходит на базовом – общеназорном и специальном – отраслевом уровнях.

Действующее законодательство устанавливает инициативную форму реализации правовых средств прокурорского надзора в местах принудительной изоляции от общества, поскольку прокурор выступает в роле основного гаранта соблюдения прав и свобод лиц, находящихся в принудительной изоляции, куда свободный доступ иных субъектов, осуществляющих контроль и правозащитную деятельность, существенно ограничен. Инициативный характер обусловлен зависимым положением лиц, отбывающих принудительную

изоляция, а также наложением на них значительного стеснения и ограничения их правового положения. В таких условиях они не всегда самостоятельно могут отстаивать свои права и законные интересы, а также обращаться за их защитой и обеспечением.

Надзирая за законностью принудительной изоляции, прокурор обладает распорядительной властью. Однако властно-распорядительный характер его полномочий специфичен: он не обладает правовыми возможностями по непосредственной реализации принудительной изоляции, и поднадзорные органы и учреждения не подчинены ему. Властно-распорядительный характер выражается в том, что он вправе выносить обязательные для поднадзорных лиц требования и постановления относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежащие обязательному исполнению независимо от их обжалования и оспаривания (ст. 34 Закона о прокуратуре).

Правовые средства прокурорского надзора в местах принудительной изоляции имеют целью предотвращение возможных нарушений закона и рассчитаны на применение прокурором при личном, непосредственном ознакомлении с деятельностью поднадзорных лиц, поскольку в большинстве своем направлены на немедленное устранение выявленных нарушений законности.

Действующее законодательство предоставляет прокурору следующие полномочия:

Согласно ст. 33 Закона о прокуратуре, ст. 7 Закона о содержании под стражей, ст. 24 УИК РФ прокурор вправе посещать в любое время органы и учреждения, исполняющие меры принудительной изоляции. Так, ст. 24 УИК РФ предусматривает право Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Федерации, подчиненных им прокуроров, а также прокуроров, непосредственно осуществляющих надзор за исполнением

наказаний на соответствующих территориях, без специального разрешения посещать учреждения и органы, исполняющие наказания.

Указание в законе на беспрепятственный характер означает, что к прокурорам не применимы правила пропускного режима, требующие предварительного согласования и выписывания пропуска. Кроме того, на них не распространяются правила личного досмотра, а также досмотра находящегося при них имущества и материалов. Для попадания на поднадзорный объект ему достаточно предъявить служебное удостоверение. Продолжительность прокурорского посещения не ограничена временем. Периодичность устанавливается либо директивами Генерального прокурора РФ, либо самим надзирающим прокурором (как правило, не реже одного раза в месяц или в квартал в зависимости от вида учреждения и целей посещения). При этом посещение предполагает обход, осмотр и обследование всех помещений поднадзорного объекта.

Статья 33 Закона о прокуратуре предоставляет прокурору право опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. Поскольку наличие указанного полномочия в большей степени обусловлено надзорной властью, его реализация носит самостоятельный характер и не связана с правами опрашиваемых на рассмотрение и разрешение их обращений, хотя и не исключает последних. Опрос представляет собой специальное право прокурора и предполагает первичное, общее, но, вместе с тем, инициативное и оперативное получение информации в ходе непосредственного ознакомления с состоянием законности у лица, находящегося в местах принудительной изоляции. При этом закон устанавливает именно форму опроса, а не получения или истребования объяснения, что предполагает, помимо более гибкой формы реализации, также добровольность получения информации. Это означает, что по усмотрению прокурора опрос может быть произведен в более приемлемой для опрашиваемого форме, например конфиденциально или на более понятном и доступном для него языке. Вместе с тем, если будет получена информация, имеющая процессуальное или иное юридическое значение, прокурор в пределах полномочий, предоставленных ему действующим законодательством, обязан использовать соответствующую форму фиксации юридически значимых обстоятельств – объяснение, заявление или жалобу и т.п. В литературе справедливо подчеркивается, что круг вопросов не ограничен и, как правило, включает в себя выяснение условий и оснований содержания лиц в органах и учреждениях принудительной изоляции [1. С. 89]. Несмотря на отсутствие существенных проблем при реализации данного полномочия, представляется оправданным закрепить на уровне ведомственных директив как письменную, так и устную форму опроса, а также подчеркнуть более гибкий характер его реализации.

Одним из наиболее часто используемых правовых средств прокурорского надзора служит рассмотрение и разрешение прокурором обращений лиц, находящихся в принудительной изоляции. При этом прокурор руко-

водствуется как общими положениями ФЗ РФ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ст. 10, ч. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре, так и специальными – закрепленными в ст. 21 Закона о содержании под стражей, ст. 12, 15 УИК РФ, ст. 37 Закона о психиатрической помощи. Несмотря на то что формы реализации данного полномочия достаточно полно раскрываются в соответствующих директивах Генерального прокурора РФ, представляется оправданным продублировать в ст. 33 Закона о прокуратуре право прокурора рассматривать и разрешать обращения лиц, находящихся в местах принудительной изоляции, а на уровне профильного приказа Генерального прокурора РФ о порядке разрешения обращений предусмотреть отдельный порядок рассмотрения и разрешения обращений указанной категории лиц.

Статья 33 Закона о прокуратуре предоставляет прокурору право знакомиться с документами, на основании которых лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами в местах принудительной изоляции от общества. Несмотря на некоторое сходство с общенадзорным правом прокурора иметь доступ к документам и материалам, статистическим и иным сведениям (ст. 6, п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре), по своему содержанию это самостоятельное специальное полномочие прокурора, поскольку предусматривает немедленный допуск прокурора к конкретным документам с особым содержанием в условиях ограниченного доступа. В этой связи в рамках надзора за законностью принудительной изоляции указанные полномочия могут быть реализованы самостоятельно без исключения одного другим. Прокурор вправе знакомиться с документами и оперативными материалами по собственной инициативе независимо от наличия сигнала о нарушении закона. Исходя из смысла закона ознакомление в подобном режиме может проходить исключительно в местах принудительной изоляции, поскольку предполагается соблюдение необходимых условий их хранения и предоставления. Поэтому в случае необходимости направления документов в прокуратуру прокурору следует прибегать к полномочию, предусмотренному ст. 22 Закона о прокуратуре, с соблюдением порядка их предоставления, закрепленному в ст. 6 Закона о прокуратуре. Несмотря на то что ст. 33 Закона о прокуратуре не оговаривает порядок предоставления оперативных материалов, исходя из требований Закона об ОРД, иного федерального законодательства и профильных директив Генерального прокурора РФ, доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, может быть лишь у прокурора, имеющего соответствующий допуск. Аналогичный принцип касается и предоставления прокурору сведений о лицах, оказывающих содействие органам, осуществляющим ОРД: в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 21 Закона об ОРД такие сведения могут быть предоставлены прокурору только с письменного согласия этих лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности.

Существует мнение, что, знакомясь в порядке осуществления надзора с документами, на основании которых лица содержатся в местах принудительной изоляции, прокурор выясняет не только наличие указанных документов, но и оценивает их законность и обоснованность, в частности насколько законно и обоснованно применена та или иная мера принудительной изоляции к конкретному лицу [2. С. 354]. Едва ли стоит разделять подобную позицию. Прежде всего, подавляющее большинство мер принудительной изоляции применяется на основании решения суда. Для их применения действующее законодательство устанавливает отдельный процессуальный порядок с обязательным участием прокурора, высказывающего суду свое мнение и использующего в случае несогласия с решением суда специальные процессуальные механизмы оспаривания незаконного и необоснованного, по его мнению, судебного решения. Этого механизма вполне достаточно для обеспечения законности и обоснованности судебных решений о принудительной изоляции. Осуществляя надзор за законностью принудительной изоляции, прокурор не обладает достаточным процессуальным инструментарием для оценки законности и обоснованности уже принятого судебного решения о применении данных мер. Предоставление же ему таких возможностей излишне, поскольку может в определенной степени умалить авторитет суда и негативно отразиться на практике применения мер принудительной изоляции от общества. Кроме того, оценка законности и обоснованности принятого судебного решения не входит в предмет надзора прокурора.

Статья 33 Закона о прокуратуре предоставляет прокурору право требовать от администраций соответствующих органов и учреждений создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. По своей природе данное требование представляет собой отдельное специальное полномочие прокурора, реализуемое как устно, так и письменно и служащее, как уже было отмечено, формой реализации распорядительной власти. В связи с этим его необходимо отличать от требований прокурора, выносимых в порядке ст. 6 и 22 Закона о прокуратуре: требование в порядке ст. 33 Закона о прокуратуре выносится непосредственно при обнаружении несоответствующих условий отбывания принудительной изоляции, подлежит немедленному, безусловному и обязательному исполнению со стороны поднадзорных лиц (ст. 34 Закона о прокуратуре).

По своему содержанию специальные требования прокурора могут быть направлены на немедленное устранение выявленных нарушений закона, на восстановление прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительной изоляции, на пресечения незаконных действий администрации. При этом в одном случае они представляют собой полномочия прокурора, в другом – в случае реализации в письменной форме – отдельные акты прокурорского надзора. Практика показывает, что письменные требования прокурора, как правило, включаются в акты, составляемые по ито-

гам проверок мест принудительной изоляции. В литературе подчеркивается, что правовая сила этих актов такова, что их невыполнение влечет за собой последствия, что и невыполнение требований, содержащихся в протесте или представлении [3. С. 174]. Поддерживая выводы о существенном значении данных требований, полагаем возможным высказать предложение о закреплении в Законе о прокуратуре отдельных положений, которые могли бы регламентировать вынесение письменных требований прокуроров при осуществлении надзора за законностью принудительной изоляции с указанием порядка, оснований, сроков их обжалования и установления ответственности за их невыполнение по аналогии со ст. 9.1 Закона о прокуратуре.

В литературе отмечается, что невыполнение требований прокурора в порядке ст. 33 Закона о прокуратуре может повлечь за собой ответственность в соответствии с действующим законодательством. Механизм ее реализации аналогичен предусмотренному для неисполнения требований прокурора в общенадзорном порядке и, как правило, заключается в инициировании прокурором административного или процессуального производства в компетентном органе с требованием о привлечении виновного лица к соответствующему виду ответственности. При этом сам прокурор в силу специфики осуществления общего надзора лишен права привлечения к какому-либо виду юридической ответственности. Вместе с тем если в надзоре за исполнением законов такой подход допустим, то применительно к надзору за законностью принудительной изоляции требуются дополнительные оперативные возможности обеспечения обязательности исполнения требований прокурора. Полагаем, при сохранении сложившегося общенадзорного порядка обеспечения обязательности исполнения требований прокурора в виде исключения и в силу отмеченной специфики необходимо предоставить прокурору дополнительно право привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников органов и учреждений, исполняющих принудительную изоляцию, допустивших виновное неисполнение требований прокурора.

Статья 33 Закона о прокуратуре возлагает на прокурора специальную обязанность проверять соответствие законодательству РФ приказов, распоряжений, постановлений администрации соответствующих органов и учреждений. Практика показывает, что указанное полномочие реализуется прокурором как в общей, так и в инициативной форме. При этом допускается ознакомление с актами соответствующих администраций как непосредственно в поднадзорных органах и учреждениях, так и в прокуратуре. Рассматриваемое полномочие реализуется с учетом специфики предмета и пределов пенитенциарного надзора прокуратуры, включающих в себя надзор за соответствием актов поднадзорных органов требованиям, содержащимся как в общепризнанных нормах международного права, Конституции РФ, федеральных законах, ратифицированных международных договорах, так и подзаконных нормативно-правовых актах высших органов власти и ведомственных нормативно-правовых актах федеральных исполнительных

органов власти, исполняющих меры принудительной изоляции от общества. При этом общий порядок предоставления проверяемых актов в данном случае неприменим. Специфика реализации правовых средств предполагает немедленное, безусловное и полное представления необходимых прокурору документов, что, в свою очередь, должно найти отражение в соответствующих положениях Закона о прокуратуре и профильных приказах Генерального прокурора РФ.

Статья 33 Закона о прокуратуре предоставляет прокурору специальное право требовать объяснения от должностных лиц органов и учреждений, исполняющих принудительную изоляцию от общества. В отличие от ст. 22 Закона о прокуратуре, прокурор вправе истребовать объяснения только от должностных лиц органов и учреждений, исполняющих принудительную изоляцию. С учетом предмета и пределов пенитенциарного надзора такой подход абсолютно оправдан: объяснения могут быть получены только от поднадзорных прокурору лиц. Истребование же объяснений от граждан в порядке общего надзора в соответствии со ст. 22 Закона о прокуратуре возможно лишь для уточнения интересующих прокурора обстоятельств, ранее изложенных в обращении или уже известных прокурору из других источников, и не может быть использовано в качестве самостоятельного средства прокурорского надзора. В этой связи для получения информации от лиц, отбывающих меры принудительной изоляции, ст. 33 Закона о прокуратуре закрепляет опрос прокурора.

Дача объяснений прокурору служит обязанностью должностных лиц, неисполнение которой влечет за собой соответствующую ответственность. При этом применять меру такой ответственности вполне может сам прокурор. В этой связи вполне оправдано предоставление ему соответствующих полномочий в рамках рассматриваемого направления.

Согласно ст. 33 Закона о прокуратуре прокурор вправе отменять дисциплинарные взыскания, наложенные на лиц, отбывающих принудительную изоляцию от общества. Наличие этого специального полномочия служит прямым отражением распорядительной власти прокурора и обуславливается необходимостью оперативного реагирования на наиболее «чувствительные» для лиц, отбывающих принудительную изоляцию, нарушения закона. Самостоятельная отмена прокурором дисциплинарного взыскания позволяет избежать более сложного порядка опротестования или процедуры вынесения требования. Прокурор может отменить любое взыскание, наложенное на лицо, отбывающее принудительную изоляцию.

Одним из ключевых полномочий прокурора служит проведение прокурорской проверки. Закон о прокуратуре не содержит прямых специальных требований о проведении проверок в местах принудительной изоляции: ст. 33 лишь говорит о праве прокурора проверять соответствие законодательству актов администраций органов и учреждений, исполняющих принудительную изоляцию.

Продолжительный период Закон о прокуратуре не регламентировал порядок проведения прокурорских

проверок. В результате, несмотря на положения ст. 22 Закона о прокуратуре, в науке возникла дискуссия, является ли проведение прокурорской проверки самостоятельным полномочием или же служит лишь формой или методом реализации иных правовых средств прокурорского надзора. В 2017 г. эти вопросы нашли свое окончательное разрешение в Законе о прокуратуре, и в настоящий момент, с учетом положений ст. 6, 21, 22 и 27, проведение прокурорских проверок признается отдельным полномочием прокурора. В этой связи при проведении прокурорских проверок в местах принудительной изоляции прокурор руководствуется общими положениями Закона о прокуратуре. Учитывая удовлетворительный уровень существующего правового регулирования, представляется вполне достаточным отразить специфику проведения проверок в местах принудительной изоляции лишь на уровне директив Генерального прокурора РФ.

Одним из направлений реализации прокурорского надзора служит надзор прокурора за осуществлением ведомственного контроля в местах принудительной изоляции от общества. При реализации данного направления прокурор руководствуется общими положениями ст. 22 Закона о прокуратуре, закрепляющими за ним право требовать от руководителей и иных должностных лиц поднадзорных органов и учреждений проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизии деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций.

В литературе довольно часто в качестве отдельного права прокурора при осуществлении надзора за законностью принудительной изоляции рассматривается личный прием лиц, отбывающих меры принудительной изоляции. Действующее законодательство прямо не предусматривает такую возможность. Это объясняется тем, что личный прием представляет собой метод реализации отдельных полномочий, например, опроса или лиц, находящихся в местах принудительной изоляции. Действительно, по своему содержанию личный прием в большей степени представляет собой одну из форм реализации правовых средств прокурорского надзора, однако в условиях принудительной изоляции его организация и проведение могут вызвать определенные трудности и не всегда лояльное отношение со стороны соответствующих администраций, а учитывая его высокую эффективность – и широкое распространение; представляется уместным перевести его в разряд полномочий путем закрепления права прокурора проводить прием лиц, отбывающих принудительную изоляцию, в ст. 33 Закона о прокуратуре, а на уровне директив Генерального прокурора РФ установить формы реализации данного полномочия.

Часть 2 ст. 186 УИК РФ предписывает прокурору присутствовать при исполнении приговора в виде смертной казни. С учетом позиции Российской Федерации, международно-правовых соглашений решения Конституционного Суда по этому вопросу, есть все основания полагать, что данный вид уголовного наказания применяться и исполняться не будет. Кроме того, не совсем понятная роль прокурора в этом случае. Едва

ли ее можно свести к обеспечению законности, а присутствие его в качестве соблюдения требования своеобразного ритуала придания легитимности или публичности лишению жизни вызывает определенные морально-этические сомнения. В этой связи есть все основания отказаться от данной нормы.

Статья 33 Закона о прокуратуре устанавливает, что при осуществлении прокурорского надзора за законностью принудительной изоляции прокурор выносит протесты и представления, постановления об освобождении, возбуждает производства об административных правонарушениях. Вынесение специальных актов прокурорского реагирования при осуществлении надзора за законностью принудительной изоляции предусматривается УПК РФ, УИК РФ, Законом о содержании под стражей. Кроме того, в рамках данного направления деятельности прокурор также руководствуется общими положениям Закона о прокуратуре и вправе выносить иные акты прокурорского надзора и реагирования при наличии соответствующих оснований.

Статья 33 Закона о прокуратуре ограничивает специфику принесения протеста лишь приостановлением действия оспариваемого акта поднадзорного лица акта, в остальных аспектах применяются общие положения: протест прокурора вносится, когда требуется отменить или изменить не соответствующий закону акт администрации органа или учреждения, осуществляющего принудительную изоляцию, и восстановить нарушенные им права и законные интересы.

В свое время Б.М. Спиридонов рассматривал в качестве самостоятельного средства прокурорского надзора приостановление исполнения опротестованного акта [4. С. 191]. С учетом современного состояния теории и практики прокурорского надзора едва ли приостановление необходимо считать самостоятельным средством. Скорее, речь должна идти об особенностях внесения и исполнения протеста при осуществлении надзора за законностью принудительной изоляции. Другая особенность заключается в сокращенных сроках рассмотрения и удовлетворения протеста, обусловленных сложившейся практикой судебного обжалования действий, решений и актов администраций, а также особенностями реализации правовых средств прокурорского надзора за законностью принудительной изоляции.

Среди актов прокурорского надзора, выносимых в рамках данного направления, ст. 33 Закона о прокуратуре предусматривает вынесения представления. Так же, как и в предыдущем случае, его вынесение регулируется общими положениями Закона о прокуратуре (ст. 24): представление вносится в случаях, когда наряду с устранением нарушений возникает необходимость в принятии мер по ликвидации причин и условий, их порождающих. Как правило, внесение представления основывается на обобщенных данных о состоянии законности в поднадзорных учреждениях, анализе практики прокурорского надзора, материалах ранее проведенных проверок, ведомственного и судебного контроля, жалоб, заявлений и иных обращений, поступивших в прокуратуру.

В литературе спорным является вопрос о праве прокурора приносить предостережение в данном направлении надзора. По мнению некоторых ученых, прокурор не вправе приносить предостережение, поскольку специальные нормы, закрепляющие право прокурора вносить протест и представление в ходе надзора за законностью принудительной изоляции в Закон о прокуратуре, прямо не предусматривает такой возможности. С учетом специфики правового регулирования реализации правовых средств такие аргументы едва ли можно признать в полной мере обоснованными. Другой вопрос, существуют ли подобная практика и объективные основания для внесения данного акта прокурорского надзора. С позиции действующего законодательства прокурор вправе вносить предостережение (ст. 25.1 Закона о прокуратуре), но в силу специфики осуществления надзора и наличия в его арсенале других средств, позволяющих более гибко предотвращать и реагировать на нарушение закона (например, требования прокурора), внесение предостережения служит маловостребованным на практике средством прокурорского надзора.

Руководствуясь ст. 25 Закона о прокуратуре, прокурор вправе возбуждать производство об административных правонарушениях. Такое производство возбуждается путем вынесения соответствующего постановления в случаях установления в действиях сотрудников и должностных лиц, осуществляющих полномочия по исполнению принудительной изоляции. Осуществлять административное преследование иных лиц, находящихся в местах принудительной изоляции, прокурор не вправе в силу требований закона, определяющих предмет и пределы надзора. К тому же, с учетом того что прокурор лишь возбуждает производство о допущенном административном правонарушении, а решение по существу принимают компетентные органы и лица, уполномоченные законом на наложение наказания в условиях исполнения принудительной изоляции, реализовывать административное преследование прочих субъектов практически невозможно. Вместе с тем объективное ограничение возможностей прокурора по административному преследованию может быть компенсировано предоставлением ему возможности дисциплинарной практики в отношении сотрудников и должностных лиц, осуществляющих принудительную изоляцию от общества.

В соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37, п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ, ст. 22, ч. 2 ст. 27 Закона о прокуратуре прокурор вправе направлять материалы в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании путем вынесения соответствующего постановления. При этом закон не устанавливает, каким образом эти материалы могут быть получены прокурором. Как правило, признаки преступления выявляются по результатам прокурорских проверок. В этой связи применительно к сфере принудительной изоляции происходит объективное сужение круга субъектов, в отношении которых прокурор вправе направить такое постановление, до сотрудников и должностных лиц администраций мест принудитель-

ной изоляции. В случае выявления признаков преступления в поведении иных лиц, в отношении которых прокурор не вправе провести проверку в силу ограничения предмета и пределов надзора, он полномочен внести в орган уголовного преследования лишь рапорт.

В литературе решение этой проблемы видится в возвращении прокурору права возбуждения уголовных дел. На сегодняшний день в науке сложились три основных подхода по этому вопросу. Сторонники первого подхода считают необходимым сохранить сложившуюся ситуацию [5. С. 22]; второго – вернуть прокурору право безусловного возбуждения уголовных дел [6. С. 102]. Третьи выступают за предоставление такого права прокурору при определенных условиях (например, возбуждать уголовные дела при очевидных признаках преступления [7. С. 23–25]; исключительно в отношении специальных субъектов [8. С. 545–548]; в случае уголовного преследования конкретного лица и т.п.). Не вдаваясь в полемику, отметим, что наиболее приемлемый вариант с учетом сложившихся реалий правового регулирования процессуальной и надзорной деятельности прокурора – последний: предоставление ему права возбуждения уголовных дел при определенных условиях. В нашем случае оптимальным вариантом было бы наделение прокурора правом возбуждать уголовные дела только по результатам проведенных прокурорских проверок в целом, а применительно к сфере принудительной изоляции – предоставление ему исключительного права возбуждения уголовных дел как по фактам совершения преступлений в местах принудительной изоляции, так и в отношении любых субъектов (сотрудников, должностных лиц, осужденных, заключенных и т.п.), находящихся в указанных местах в силу решения судов или по служебной необходимости и совершивших преступления.

Наделение прокурора правом возбуждения уголовных дел в таком формате позволило бы снять проблему реализации функции уголовного преследования органами и учреждениями, исполняющими принудительную изоляцию, нивелировало бы объективные организационные трудности, возникающие при возбуждении уголовных дел в местах принудительной изоляции органами предварительного расследования, создало бы дополнительные гарантии правовой объективности принимаемых решений и способствовало бы профилактике укрытия преступлений.

К числу специальных актов, выносимых в ходе надзора за законностью принудительной изоляции, относятся постановления прокурора об отмене дисциплинарных взысканий, наложенных в нарушение закона на лиц, задержанных, заключенных под стражу, или осужденных; постановления о немедленном освобождении указанных лиц из штрафных изоляторов, ПКТ, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора. Согласно ст. 33 Закона о прокуратуре данные постановления представляют собой форму реализации властно-распорядительных полномочий прокурора, служащей наиболее оперативным правовым средством реагирования и восстановления нарушенной законно-

сти и правового положения лиц, отбывающих принудительную изоляцию.

Универсальный характер постановлений прокурора, выносимых в порядке ст. 33 Закона о прокуратуре, позволяет на практике облекать в эту форму требования прокурора по наиболее важным и не терпящим отлагательства вопросам. Отчасти такое положение вещей объясняется отсутствием нормативного разграничения требования прокурора как акта и полномочия. Внесение отдельной нормы, регулировавшей принятие требования прокурора в ходе осуществления надзора за законностью принудительной изоляции, позволило бы упорядочить практику вынесения прокурорских постановлений в порядке ст. 33 Закона о прокуратуре, ограничив их вынесение случаями, прямо устанавливаемыми в законе, отмены незаконной дисциплинарной практики и освобождения лиц, незаконно содержащихся в местах принудительной изоляции. Постановление, в отличие от требования или представления, как правило, служит правоприменительным актом, реализующим властно-распорядительные полномочия прокурора, порождающим конкретные юридические последствия и применяемым на основании оценки юридически определенного фактического состава. В этой связи представляется более правильным скорректировать положения ст. 51 Закона о содержании под стражей, устанавливающей, что администрация мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых обязана выполнять постановления соответствующего прокурора, касающиеся порядка содержания под стражей, заменив его на вынесение требования прокурора.

Часть 2 ст. 10 УПК РФ и ст. 33 Закона о прокуратуре устанавливают, что прокурор обязан 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.

Статья 49 Закона о содержании под стражей устанавливает, что одним из оснований освобождения подозреваемого и обвиняемого из-под стражи является постановление прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов в местах содержания под стражей, об освобождении указанного подозреваемого или обвиняемого в связи с истечением срока содержания под стражей.

Отсутствие законных оснований означает нахождение указанных лиц за пределами сроков или же без достаточных юридических оснований (например, без необходимых документов), подтверждающих правомерность их пребывания в местах принудительной изоляции. При этом прокурор не вправе в порядке осуществления надзора оценивать законность и обоснованность принятых решений о применении указанных мер. Пределами его надзора охватывается только законность их исполнения. В случае же возникновения сомнений он обязан задействовать иные механизмы восстановления нарушенной, по его мнению, законности: поставить об этом в известность вышестоящего

прокурора, инициировать соответствующие контрольно-надзорные судебные производства и т.п. С учетом суровости последствий незаконного нахождения лиц в местах принудительной изоляции, интенсивности ведомственного и судебного контроля на данном направлении случаи применения данного средства прокурорского надзора крайне редки. Вместе с тем для повышения эффективности надзора считаем возможным закрепить положения, аналогичные ст. 49 Закона о содержании под стражей, в иных законах, регулирующих исполнение принудительной изоляции от общества.

Действующее законодательство, регулирующее исполнение принудительной изоляции, предусматривает случаи получения санкции и согласия прокурора на принятие отдельных решений и совершения некоторых действий соответствующими администрациями. В частности, прокурор дает согласие на отдельные действия администрации исправительных органов и учреждений, которые затрагивают права, свободы и законные интересы осужденных, а также находящихся под стражей подозреваемых и обвиняемых (ст. 77-1, 85, ч. 1 ст. 131, ч. 3 ст. 139 УИК РФ, ст. 32, 33 и 38 Закона о содержании под стражей и др.).

Практика принятия этих решений достаточно стабильна, полемика главным образом ведется относительно необходимости их существования в современных условиях, а также расширения возможных случаев получения санкций и согласий прокурора. Как правило, противники наличия у прокурора полномочий по даче согласия или санкционирования отдельных действий

администраций выступают за сужение властно-распорядительных полномочий прокурора в сфере реализации принудительной изоляции, в том числе выступая за отмену необходимости получения санкций и согласий прокурора, мотивируя это возникновением в этом случае фактического дублирования полномочий и, как следствие этого, размытием ответственности субъектов, принимающих соответствующие решения. Кроме того, по их мнению, санкции и согласия прокурора на сегодняшний день с учетом уровня развития ведомственного и прочих видов контроля фактически представляют собой рудимент ранее существовавшего механизма сдерживания и контроля, прежде всего лагерной исправительно-трудовой системы, в современном правовом регулировании принудительной изоляции. Отчасти разделяя данные взгляды, на сегодняшний день представляется все же излишним полностью лишать прокурора права санкционирования и дачи согласия на совершение отдельных действий администраций мест содержания под стражей. Например, получение согласия прокурора на мотивированное постановление начальника тюрьмы о содержании подозреваемого или обвиняемого в одиночной камере (ч. 1 ст. 131 УИК РФ) или же санкции прокурора на постановление начальника воспитательной колонии об оставлении воспитательной колонии осужденных, достигших 18 лет (ч. 3 ст. 139 УИК РФ), вполне оправданы. В других случаях достаточно уведомить прокурора о принятых решениях. Поэтому необходим избирательный подход в разрешении данного вопроса.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Настольная книга прокурора. Ч. 2 : практ. пособие / под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. 434 с.*
2. *Настольная книга прокурора. М. : НИИ проблем укрепления законности и правопорядка ; Экслит, 2003. 850 с.*
3. *Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» С приложением ведомственных нормативных актов / под общ. ред. и с предисл. Генерального прокурора Российской Федерации Ю.И. Скуратова. М. : НОРМА, 1996. 736 с.*
4. *Спиридонов Б.М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. М. : Изд-во МГУ, 1978. 204 с.*
5. *Багмет А.М. Процессуальная самостоятельность следователя в ходе уголовного процесса как гарантия соблюдения конституционных прав граждан // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 14 ноября 2013 г.) : в 3 ч. / под ред. А.И. Бастрыкина. М., 2013. Ч. 1. С. 22–24.*
6. *Соловьев А.Б., Токарева М.Е. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства // Уголовное право. 2011. № 4. С. 98–104.*
7. *Морозова О.С. Участие прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Правовестник. 2018. № 4 (6). С. 23–25.*
8. *Тафинцева И.С. О порядке возбуждения уголовного дела в отношении следователя как специального субъекта // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2018. № 4 (34). С. 545–548.*

Статья принята к публикации 24.05.2021.

Legal Remedies of Prosecutor's Supervision in Places of Forced Isolation from Society

Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2021, no. 17, pp. 93–100. DOI: 10.17223/23088451/17/19

Oleg V. Voronin, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: crim.just@mail.ru

Keywords: prosecutor's supervision, legal remedies of penitentiary supervision, powers of prosecutor, acts of prosecutor's supervision and response

The concept “legal remedies of prosecutor's supervision” includes the powers of the prosecutor, acts of prosecutor's supervision, as well as the procedure for their implementation, which is the methods of their application. The legal remedies of prosecutor's supervision have a high degree of normative regulation and a more complex content of the main elements. Their implementation is regulated by both the Law on the Prosecutor's Office and other specific laws. While superficially similar to the traditional remedies of prosecutor's super-

vision, they are designed for immediate execution and serve as a form of implementation of the prosecutor's powers, including the administrative ones. The prosecutor's powers are understood as the totality of the rights and duties of the prosecutor granted to them by the Law on the Prosecutor's Office and other federal laws for the implementation of the functions and for the achievement of the goals and objectives assigned to the prosecutor's office. Traditionally, all powers of the prosecutor are divided into two main groups: general (exercised in all areas) and special (used in certain areas of prosecutor's activities). Acts of the prosecutor's response are documented law enforcement decisions of the prosecutor; they contain a legal assessment of the state of legality in each specific case, as well as the requirements of the prosecutor arising from their powers and aimed at ensuring the legal state of the supervised environment. From the acts of the prosecutor's response, acts of prosecutor's supervision are separately distinguished; they serve as a form of implementation of the exclusively supervisory function of the prosecutor's office: protest, presentation and warning. Article 33 of the Law on the Prosecutor's Office establishes that when exercising prosecutor's supervision over the legality of compulsory isolation, the prosecutor makes protests and proposals, orders for release, and initiates proceedings on administrative offenses. If signs of a crime are found, the prosecutor sends the investigative jurisdiction materials to decide on the criminal prosecution of the perpetrators. The issuance of special acts of the prosecutor's response when exercising supervision over the legality of forced isolation is provided for by the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, the Penal Code of the Russian Federation, and the Law on Detention. Special acts include the prosecutor's resolutions on release from places of compulsory isolation, on exemption from serving illegally imposed disciplinary sanctions, consents and sanctions. In addition, within the framework of these activities, the prosecutor is also guided by the general provisions of the Law on the Prosecutor's Office and has the right to issue other acts of prosecutor's supervision and response if there are appropriate grounds.

References

1. Kapinus, O.S. & Kekhlerov, S.G. (eds) (2020) *Nastol'naya kniga prokurora* [Handbook of the prosecutor]. Pt. 2. 5th ed. Moscow: Yurayt.
2. Gerasimov, S.I. (2002) *Nastol'naya kniga prokurora* [Handbook of the prosecutor]. Moscow: NII problem ukrepleniya zakonnosti i pravoporyadka, izdatel'stvo "Ekslit".
3. Skuratov, Yu.I. (ed.) (1996) *Kommentariy k Federal'nomu zakonu "O prokurature Rossiyskoy Federatsii" S prilozheniem vedomstvennykh normativnykh aktov* [Commentary to the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" With attached departmental regulations]. Moscow: Izdatel'stvo NORMA.
4. Spiridonov, B.M. (1978) *Prokurorskiy nadzor za soblyudeniem zakonnosti v ispravitel'no-trudovykh uchrezhdeniyakh* [Prosecutor's supervision over the observance of legality in correctional labor institutions]. Moscow: Moscow State University.
5. Bagmet, A.M. (2013) [Procedural independence of the investigator during the criminal trial as a guarantee of the observance of the constitutional rights of citizens]. *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii kak garant prav i svobod cheloveka i grazhdanina pri rassledovanii prestupleniy* [The Constitution of the Russian Federation as a guarantor of human and civil rights and freedoms in the investigation of crimes]. Proceedings of the International Conference. Moscow. 14 November 2013. In 3 parts. Pt. 1. Moscow. pp. 22–24. (In Russian).
6. Solov'ev, A.B. & Tokareva, M.E. (2011) Authoritative and administrative powers of prosecutors in pre-trial criminal proceedings in Russia to be restored. *Ugolovnoe pravo – Criminal Law*. 4. pp. 98–104. (In Russian).
7. Morozova, O.S. (2018) Uchastie prokurora na stadii возбуждения уголовного дела [The prosecutor's participation in the initiation of a criminal case]. *Pravovednik*. 4 (6). pp. 23–25.
8. Tafintseva, I.S. (2018) Initiation of criminal case procedure against investigator as a special subject. *Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii – Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA Russia*. 4 (34). pp. 545–548. (In Russian).

Received: 24 May 2021.