

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ, ИСПОЛНЯЮЩИХ НАКАЗАНИЯ, НЕ СВЯЗАННЫЕ С ЛИШЕНИЕМ СВОБОДЫ

О. Н. Рубцова

*Прокуратура, Закрытое административно-территориальное образование,
г. Снежинск, Челябинская область*

Ввиду расширения практики применения наказаний, не связанных с лишением свободы, положений уголовного и уголовно-исполнительного законодательства путем введения новых видов уголовных наказаний, альтернативных лишению свободы, и отсрочек их отбывания различным категориям осужденных, возникла острая необходимость в детальном изучении и определении места и роли прокурорского надзора в данной сфере правоотношений.

В целях обеспечения законности при исполнении наказаний, не связанных с лишением свободы, перед органами прокуратуры Российской Федерации стоят определенные задачи. Именно определение методологической базы, специфичной для данного направления прокурорской деятельности, выделяющей особенности целей и задач прокурорского надзора в данном направлении, является первоначальным этапом прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений при исполнении наказаний, не связанных с лишением свободы, что, несомненно, значимо с практической точки зрения.

Впервые приводя детальную классификацию задач органов прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, автор раскрывает содержание каждой из них.

Ключевые слова: *прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, не связанные с лишением свободы, цели, задачи прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний.*

В соответствии с положениями ст. 22 Уголовно-исполнительного кодекса РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (далее – УИК РФ) прокурорский надзор за соблюдением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Так, положениями ст. 32 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве отдельного направления прокурорской деятельности в рамках отрасли прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, выделен прокурор-

ский надзор за законностью исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Безусловно, понятие законности исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, подлежит расширительному толкованию и включает в себя как прокурорский надзор за исполнением законов при исполнении уголовных наказаний, так и прокурорский надзор за соблюдением прав лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с их изоляцией от общества.

В связи с многогранностью рассматриваемого направления прокурорской деятельности остро стоит вопрос относительно целей и задач прокурорского надзора за законностью исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, которые преследуют органы прокуратуры при осуществлении прокурорско-надзорной деятельности.

Цели и задачи прокурорского надзора в целом представляют собой две категории, ко-

торые тесно взаимосвязаны между собой, вместе с тем имеют отличия.

Понимая под целью прокурорского надзора результат, на достижение которого направлена вся деятельность органов прокуратуры в целом, законодатель в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре в Российской Федерации» целями деятельности органов прокуратуры называет обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Вышеуказанные цели безусловно имеют отношение и к осуществлению прокурорского надзора за законностью исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

В Приказе Генерального прокурора РФ № 6 от 16 января 2014 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений» общей цели деятельности органов прокуратуры признается обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства. Специальной задачей органов прокуратуры по надзору за законностью исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, наряду с общими целями деятельности органов прокуратуры применительно к осуществлению данного вида прокурорско-надзорной деятельности, безусловно является повышение эффективности альтернативных лишению свободы видов уголовных наказаний.

Несомненно, выделение вышеуказанной специальной цели обусловлено целями уголовно-исполнительного законодательства, зафиксированными в ч. 1 ст. 1 УИК РФ, – исправление осужденных и предупреждение совершения новых преступлений как осужденными, так и иными лицами.

Основные средства исправления осужденных, представляющие собой порядок исполнения наказания, воспитательная работа и общественное воздействие должны применяться с учетом вида наказания, не связанного с лишением свободы, характера и степени общественной опасности осужденных, их личности и поведения (ст. 9 УИК РФ).

Только путем пристальной реализации поставленных перед органами прокуратуры

задач при осуществлении прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, возможно достижение поставленных целей.

Исходя из положений Приказа Генерального прокурора РФ № 6 от 16 января 2014 г., закрепившего в своих положениях специальные задачи прокурорского надзора за исполнением законов при исполнении уголовных наказаний, данные задачи можно разделить на две категории, взаимосвязанные между собой:

– *сущностные* – то есть задачи, разрешение которых необходимо при осуществлении прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы;

– *организационные* – то есть задачи, стоящие перед органами прокуратуры при организации прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы.

Так, к сущностным задачам рассматриваемого направления прокурорско-надзорной деятельности относятся:

– анализ состояния законности и прокурорского надзора при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы;

– своевременное предупреждение нарушений законов в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;

– своевременное выявление нарушений законов в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;

– своевременное пресечение нарушений законов в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;

– обеспечение контроля за фактическим устранением нарушений требований закона.

При этом стоит отметить, что формулировка положений данного ведомственного правового акта, закрепившего организационные задачи органов прокуратуры, в том числе и при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, является несколько не точной.

Так, в соответствии с ч. 14 ст. 16 УИК РФ к учреждениям уголовно-исполнительной системы относятся уголовно-исполнительные инспекции, исправительные центры, арестные дома, колонии-поселения, воспитательные колонии, лечебные исправительные учреждения, исправительные колонии общего, строго-

го или особого режимов, тюрьмы, следственные изоляторы.

В соответствии с п. 1.11 Приказа Генерального прокурора РФ № 6 от 16 января 2014 г. органам прокуратуры помимо вышеуказанных учреждений уголовно-исполнительной системы необходимо также осуществлять прокурорский надзор за соблюдением законности при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, со стороны сотрудников органов полиции, органов, правомочных согласно закону аннулировать разрешение на занятие соответствующей деятельностью, работниками органов местного самоуправления и организаций, в которых работают осужденные.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что организационные задачи прокурорского надзора за исполнением законов при исполнении уголовных наказаний стоят перед органами прокуратуры и при осуществлении прокурорского надзора за сотрудниками вышеуказанных органов, которые согласно положениям анализируемого нами приказа Генерального прокурора, являются органами уголовно-исполнительной системы, что не совсем соответствует положениям уголовно-исполнительного законодательства.

Согласно ст. 16 УИК РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ органы, правомочные согласно закону аннулировать разрешение на занятие соответствующей деятельностью, работники органов местного самоуправления и организации, в которых работают осужденные, а также судебные приставы-исполнители являются органами, исполняющими наказания.

Исходя из вышеуказанных организационных задач прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, деятельность органов прокуратуры в данном направлении должна быть организована таким образом, чтобы обеспечить их разрешение.

Задача по своевременному предупреждению нарушений законов в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы безусловно относится к координации деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, что никак не отражено в ведомственных правовых актах и на практике в большинстве случаев не применяется.

Задачи по своевременному выявлению и пресечению нарушений законов в учреждении

и органах уголовно-исполнительной системы в первую очередь связаны с проведением прокурорских проверок, их периодичностью, методикой и тактикой применения, а также мерами прокурорского реагирования, применение которых необходимо в целях пресечения и устранения нарушений требований уголовно-исполнительного законодательства.

Предметный анализ положений Приказа Генерального прокурора РФ № 6 от 16 января 2014 г., показывает, что сущностные задачи прокурорского надзора за исполнением законов при исполнении уголовных наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, представляют собой:

– обеспечение надзора за исполнением законов при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, а также поведением условно-осужденных, за соблюдением отсрочки отбывания наказания;

– обеспечение надзора за соблюдением прав и законных интересов лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы.

Поскольку надзор за исполнением законов является одним из основных направлений прокурорско-надзорной деятельности [1, с. 154], специальная сущностная задача прокурорского надзора за исполнением законов при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, по обеспечению надзора за исполнением требований законов, регламентирующих порядок и условия исполнения альтернативных лишению свободы видов уголовных наказаний, включает в себя ряд важнейших частных (или конкретных) задач, обуславливающих ее реализацию в целом.

Для понимания существа исполнения и реализации данной задачи прокурорско-надзорной деятельности необходимо иметь представление о системе уголовно-исполнительного законодательства, регулирующего вопросы, возникающие при исполнении уголовных наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества.

Стоит отметить, Уголовно-исполнительное законодательство воплощает в себе действующие конституционные нормы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации, являющихся правовой системой РФ.

Как следует из положений п. «о» ст. 71 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г., в исключительном ведении Российской Федерации находится уголовно-исполнительное законодательство.

Только уголовно-исполнительным законодательством в Российской Федерации, состоящим из Уголовно-исполнительного кодекса РФ и других федеральных законов, устанавливаются общие положения и принципы исполнения наказаний, предусмотренных Уголовным кодексом РФ; порядок и условия исполнения и отбывания наказаний; применения средств исправления осужденных; 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 (ст. 2 УИК РФ).

К федеральному законодательству, регулиющему вопросы исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, безусловно следует отнести Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», который в положениях гл. 12 регламентировал вопросы исполнения итоговых судебных актов по уголовным делам о преступлениях, где в качестве наказания назначен штраф судебными приставами-исполнителями.

Глава 22 УИК РФ закрепляет порядок и основания оказания помощи осужденным, освобожденным от отбывания наказаний, в том числе и наказания, не связанного с лишением свободы, – принудительных работ, а также контроля за их поведением после освобождения от наказания. После принятия соответствующих нормативно-правовых актов в Российской Федерации надзор за их исполнением на территории страны также будет являть одной из специальных задач органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, не связанные с лишением свободы.

Специальная сущностная задача органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, не связанные с лишением свободы, состоит из следующих конкретных (частных) задач:

– обеспечение надзора за исполнением требований федерального законодательства (Уголовно-исполнительного кодекса РФ и иных федеральных законов РФ) учреждениями и органами, исполняющими наказания, не связанные с изоляцией осужденных от общества: штрафа, обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы, а также и при осуществлении контроля за условно осужденными и осужденными, которым предоставлена отсрочка от отбывания наказания, и применении средств исправления осужденных, в том числе путем осуществления систематического контроля за соответствием действующему законодательству приказов, указаний, распоряжений и постановлений, регламентирующих вопросы, связанные с исполнением уголовных наказаний, полномочиями на издание которых наделены учреждения уголовно-исполнительной системы.

В соответствии со ст. 4 УИК РФ федеральные органы исполнительной власти вправе принимать основанные на федеральном законе нормативно правовые акты по вопросам исполнения наказаний.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» данное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения, в сфере территориального устройства Российской Федерации, организации местного самоуправления, разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного

самоуправления, а также правоприменительные функции и функции по контролю в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, по федеральному государственному надзору за деятельностью некоммерческих организаций, по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния.

Министерство юстиции РФ приняло ряд ведомственных правовых актов по вопросам исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы: приказ Министерства юстиции РФ от 20 мая 2009 г. № 142 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества», приказ Министерства юстиции РФ от 11 октября 2010 г. № 258 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы».

Основаниями для освобождения от наказания, не связанного с лишением свободы, исходя из предметного толкования положений ст. 172 УИК РФ, являются в том числе амнистия, которая в соответствии с ч. 1 ст. 84 и ч. 1 ст. 85 Уголовного кодекса РФ объявляется Государственной Думой РФ в отношении индивидуально не определенного круга лиц, или помилование, которое осуществляется Президентом РФ в отношении индивидуально определенного лица.

В соответствии с ч. 2 ст. 103 Конституции РФ Государственная дума РФ по вопросам ее ведения принимает постановления. Президент Российской Федерации в соответствии со ст. 90 Конституции РФ реализует представленные ему полномочия путем издания указов и распоряжений, которые не должны противоречить Конституции РФ и Федеральным законам.

На основании изложенного частной (или конкретной) задачей органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов при исполнении наказаний, не связанных с лишением свободы, является также обеспечение надзора за исполнением подзаконных нормативно-правовых актов по вопросам исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы.

Помимо вышеизложенного, специальной задачей надзорной деятельности органов прокуратуры по соблюдению законности при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, является обеспечение надзора за соблюдением прав и законных интересов лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы.

Права осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы, могут быть классифицированы по различным основаниям, первой из которых является их классификация на общие и специальные.

Общие права осужденных закреплены гл. 2 УИК РФ и включают в себя:

– право на получение информации о своих правах и обязанностях, о порядке и условиях отбывания наказания;

– право на вежливое обращение со стороны персонала учреждения, исполняющего наказание;

– право на обращение с предложениями, заявлениями и жалобами к администрации учреждения или органа, исполняющего наказание, в вышестоящие органы управления учреждениями и органами, исполняющими наказание, суд, органы прокуратуры, органы государственной власти и органы местного самоуправления, к Уполномоченному по правам человека в РФ, Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, в общественные наблюдательные комиссии, общественные объединения, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека;

– право на охрану их здоровья;

– право на психологическую помощь;

– право на социальное обеспечение и иные.

В свою очередь специальные права и обязанности осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы, закреплены в положениях уголовно-исполнительного законодательства, регламентирующих порядок исполнения конкретного вида наказания, не связанного с изоляцией осужденного от общества.

Эффективное осуществление прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, напрямую зависит от определения и понимания целей и задач, присущих осуществлению

именно данного вида прокурорской деятельности. Реализация каждой из вышеизложенных задач в своей совокупности предопределяет успешное осуществление прокурорского надзора в сфере данных правоотношений и достижение его целей.

Литература

1. Бессарабов, В. Г. Основные функции прокуратуры Российской Федерации: учебное пособие / В. Г. Бессарабов. – М., 2014. – 154 с.

Рубцова Ольга Николаевна – помощник прокурора, прокуратура, Закрытое административно-территориальное образование, г. Снежинск, Челябинская область, аспирант кафедры прокурорского надзора и участия прокуроров в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел судами Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии при Генеральной прокуратуре РФ. E-mail: olyrubcova@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию 5 февраля 2016 г.

DOI: 10.14529/law160214

THE GOALS AND OBJECTIVES OF THE PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER EXECUTION OF LAWS BY THE ADMINISTRATIONS OF BODIES AND INSTITUTIONS EXECUTING PUNISHMENT NOT RELATED TO IMPRISONMENT

O. N. Rubtsova

Prosecutor's office, Closed administrative-territorial education, Snezhinsk, Chelyabinsk region, Russian Federation

Due to the expansion of practice of applying punishments not related to deprivation of liberty, the provisions of criminal and penal legislation by the introduction of new types of criminal sanctions, alternative to imprisonment, and the delay of serving by different categories of convicts, there is an urgent need for a detailed study on the place and role of prosecutor's supervision in the sphere of legal relations.

The prosecutor's office of the Russian Federation has specific goals and objectives in order to ensure the legality when executing punishments not connected with the confinement. The determination of a methodological framework typical for this public prosecutor's activity, specifying the peculiar feature of goals and tasks of the prosecutor's supervision in this area, is an initial stage of the prosecutor's supervision over execution of laws by the administrations of bodies and institutions while executing punishments not connected with the deprivation of liberty, which is highly important from a practical point of view.

For the first time giving a detailed classification of tasks of the prosecutor's office when exercising prosecutor's supervision over the legality of execution of punishments not connected with deprivation of liberty, the author reveals the content of each of them.

Keywords: *prosecutor's supervision over execution of laws by the administrations of bodies and institutions executing punishment not related to imprisonment, goals, objectives of prosecutor's supervision over the legality of execution of punishments.*

References

1. Bessarabov V. G. *Osnovnye funktsii prokuratury Rossiyskoy Federatsii* [The main functions of the Prosecutor's office of the Russian Federation]. Moscow, 2014, 154 p.

Olga Nikolaevna Rubtsova – Assistant of the Prosecutor, Prosecutor's office, the closed administrative-territorial education, Snezhinsk, Chelyabinsk region, postgraduate student of the Department of prosecutorial supervision and the participation of prosecutors in consideration of criminal research Institute, civil and arbitration cases in courts of St.-Petersburg legal Institute (branch) of Academy of Prosecutor General's office of the Russian Federation. E-mail: olyrubcova@yandex.ru.

Received 5 February 2016.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Рубцова, О. Н. Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, не связанные с лишением свободы / О. Н. Рубцова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2016. – Т. 16, № 2. – С. 86–92. DOI: 10.14529/law160214.

FOR CITATION

Rubtsova O. N. The goals and objectives of the prosecutor's supervision over execution of laws by administrations of bodies and institutions executing punishment not related to imprisonment. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2016, vol. 16, no. 2, pp. 86–92. (in Russ.) DOI: 10.14529/law160214.
