

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)  
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. Л. НИКИТИН, М. Н. КУСТОВ

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР  
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ  
АДМИНИСТРАЦИЯМИ ОРГАНОВ  
И УЧРЕЖДЕНИЙ, ИСПОЛНЯЮЩИХ  
НАКАЗАНИЕ, МЕСТ СОДЕРЖАНИЯ  
ЗАДЕРЖАННЫХ И ЗАКЛЮЧЕННЫХ  
ПОД СТРАЖУ**

*Учебное пособие*



Санкт-Петербург  
2018

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)  
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. Л. НИКИТИН, М. Н. КУСТОВ

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР  
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ  
АДМИНИСТРАЦИЯМИ ОРГАНОВ  
И УЧРЕЖДЕНИЙ, ИСПОЛНЯЮЩИХ  
НАКАЗАНИЕ, МЕСТ СОДЕРЖАНИЯ  
ЗАДЕРЖАННЫХ И ЗАКЛЮЧЕННЫХ  
ПОД СТРАЖУ

*Учебное пособие*

Санкт-Петербург  
2018

УДК 343.163(075)  
ББК 67.72я73  
Н62

### ***Р е ц е н з е н т ы***

*С. А. ЯЛЫШЕВ, профессор кафедры уголовно-процессуального права Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор.*

*К. Г. АБРОСЬКИН, Псковский прокурор по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Псковской области.*

#### **Никитин, Е. Л.**

Н62 Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, мест содержания задержанных и заключенных под стражу : учебное пособие / Е. Л. Никитин, М. Н. Кустов. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. — 64 с.

В учебном пособии раскрываются вопросы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция.

УДК 343.163(075)  
ББК 67.72я73

© Санкт-Петербургский  
юридический институт  
(филиал) Университета прокуратуры  
Российской Федерации, 2018

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

<i>ВВЕДЕНИЕ</i> .....	4
Глава 1. ОСНОВЫ 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 .....	6
Глава 2. ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ НАКАЗАНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ЛИШЕНИЕМ СВОБОДЫ .....	30
Глава 3. ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ НАКАЗАНИЙ, НЕ СВЯЗАННЫХ С ЛИШЕНИЕМ СВОБОДЫ .....	44
<i>ЛИТЕРАТУРА</i> .....	61

## **ВВЕДЕНИЕ**

Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (администрации органов и учреждений, исполняющих наказание) является самостоятельной отраслью прокурорской деятельности.

Включив в Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» отдельную главу, посвященную надзору за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, законодатель сделал акцент на важности данного направления прокурорской деятельности.

Количество осужденных в России продолжает оставаться одним из самых значительных в мире. По состоянию на 1 декабря 2018 года в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 567 789 человек, из которых 85 % составляют мужчины трудоспособного возраста<sup>1</sup>.

О. В. Воронин отмечает, что после принятия Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации прокуратура стала выступать в роли основного гаранта соблюдения прав и свобод лиц, находящихся в соответствующих учреждениях уголовно-исполнительной системы<sup>2</sup>.

Вопрос соблюдения администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, требований действующего законодательства, в том числе прав и обязанностей осужденных к лишению свободы, находится на постоянном контроле у государственных органов.

В 2017 году Президент Российской Федерации В. В. Путин на заседании по случаю 295-летия российской прокуратуры в своем выступлении отметил необходимость «держать на контроле ситуацию с соблюдением прав граждан, отбывающих наказание

---

<sup>1</sup> Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы [Электронный ресурс] // Федеральная служба исполнения наказаний : офиц. сайт. URL: <http://фсин.пф/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 12.12.2018).

<sup>2</sup> Воронин О. В. Становление пенитенциарного надзора в России: исторические аспекты : монография. Томск, 2010. С. 44.

в местах лишения свободы»<sup>3</sup>. Причины такого пристального внимания Президента Российской Федерации к проблеме соблюдения прав осужденных к лишению свободы закономерны. Во-первых, находясь в изоляции от общества, осужденные к лишению свободы обладают специальным правовым статусом, предполагающим существенное ограничение их прав и наделение специфическими обязанностями. Во-вторых, специфика функционирования исправительных учреждений предполагает закрытый характер деятельности, является хорошей почвой для нарушения прав осужденных и последующего сокрытия данных фактов. В-третьих, соблюдение прав осужденных является обязанностью администрации органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания; однако анализ прокурорской и судебной практики показывает, что именно эти администрации, в первую очередь, допускают нарушения прав и законных интересов осужденных.

В настоящее время органы прокуратуры осуществлению надзора за законностью содержания задержанных в изоляторах временного содержания (ИВС) органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, конвойных помещениях судов и на гауптвахтах уделяют повышенное внимание.

Надзорные проверки органов прокуратуры свидетельствуют, что наиболее распространенными нарушениями продолжают оставаться несоблюдение санитарных норм в камерах, ненадлежащее материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение лиц, находящихся в местах содержания под стражей, отсутствие надлежащего питания, несоблюдение режимных требований и изоляции различных категорий подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также нарушение сроков содержания под стражей.

Безусловно, значительная часть выявленных нарушений закона в ИВС, СИЗО и исправительных учреждениях связана с ненадлежащим материально-бытовым обеспечением вследствие недостаточного финансирования.

Правильная организация надзорной работы на этом участке, умение прокуроров регулярно проводить результативные проверки способствуют соблюдению законности при исполнении приговора суда и профилактике правонарушений среди осужденных к лишению свободы. Именно в этих непростых условиях, в том числе связанных с реформированием уголовно-исполнительной системы России, надзорная деятельность прокурора становится особенно важной.

---

<sup>3</sup> Президент Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/53719> (дата обращения: 10.09.2018).

## Глава 1

# **ОСНОВЫ 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**

**Сущность, предмет и задачи.** Законодатель в Уголовном кодексе Российской Федерации (УК РФ) в ст. 44 закрепил исчерпывающий перечень всех существующих видов уголовных наказаний, расположив их от более мягкого к более строгому. Применение уголовных наказаний осуществляется в целях восстановления социальной справедливости, исправления осужденных и предупреждения совершения новых преступлений.

Уголовное наказание всегда связано с ограничением либо временным лишением граждан некоторых основных прав и свобод. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Правовой основой такого ограничения являются: Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ), Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (УИК РФ), Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

Специальные нормы, регламентирующие отдельные вопросы деятельности органов уголовно-исполнительной системы при исполнении наказаний, как связанных, так и не связанных с лишением свободы, содержат следующие законодательные акты: Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания

в виде лишения свободы», Федеральный закон от 25 июля 1998 года № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», Федеральный закон от 3 декабря 2008 года № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации», Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» и др. Прокурор также обязан знать положения подзаконных нормативных и ведомственных правовых актов, принятых по вопросам исполнения уголовных наказаний<sup>4</sup>, изучить правоприменительную практику по данному вопросу.

Администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу должны учитывать международно-правовые стандарты в области охраны и защиты прав задержанных, заключенных под стражу и осужденных, а также лиц, которым судом назначены меры принудительного характера. Общепризнанные права указанной категории лиц закреплены в следующих международных документах: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила) (1990 г.), Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или

---

<sup>4</sup> Например, к таким актам относятся: приказы Минюста России от 16 декабря 2016 года № 295 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений», от 11 февраля 2015 года № 33 «Об утверждении Порядка создания, функционирования и ликвидации изолированных участков в исправительных колониях, лечебных исправительных учреждениях и лечебно-профилактических учреждениях уголовно-исполнительной системы», от 6 октября 2006 года № 311 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка воспитательных колоний уголовно-исполнительной системы», от 23 июня 2005 года № 95 «Об утверждении Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний», от 3 декабря 2013 года № 216 «Об утверждении норм вещевого довольствия осужденных к лишению свободы и лиц, содержащихся в следственных изоляторах», от 20 мая 2009 года № 142 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества», от 11 октября 2010 года № 258 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы» и др.



унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.), Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (1955 г.), Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1979 г.), Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (1988 г.), Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1989 г.).

Следует признать — пенитенциарные учреждения уголовно-исполнительной системы по-прежнему остаются местом регулярных и массовых нарушений прав человека. Так, в докладах о соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации, подготовленных сотрудниками Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, отмечалось, что «фактическое положение в системе пенитенциарных заведений еще далеко от общепризнанных международных норм и простых норм нравственности. Эта система не исправляет, а морально и физически калечит заключенных, развращает персонал и воспроизводит криминогенную опасность в обществе»<sup>5</sup>. Необходимо сказать, что ситуация постепенно меняется в лучшую сторону, но реформа уголовно-исполнительной системы идет медленно и тяжело<sup>6</sup>.

В Европейском суде по правам человека систематически рассматриваются жалобы граждан Российской Федерации на незаконное содержание под стражей и нарушение их прав должностными лицами учреждений уголовно-исполнительной системы<sup>7</sup>. Неоднократно такие жалобы признавались обоснованными, Ев-

---

<sup>5</sup> См.: Доклад о соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации за 1993 год // Российская газета. 1994. 25 авг.

<sup>6</sup> См.: Ежегодные доклады [Электронный ресурс] // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации : офиц. сайт. URL: [http://ombudsmanrf.org/ombudsman/document/ezhegodnye\\_doklady](http://ombudsmanrf.org/ombudsman/document/ezhegodnye_doklady) ; Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года : утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 окт. 2010 г. № 1772-р (с изм. и доп.).

<sup>7</sup> См., напр.: постановления Европейского суда по правам человека: от 7 июня 2007 года (Жалоба № 34000/02) «Игорь Иванов (Igor Ivanov) против Российской Федерации», от 14 февраля 2008 года (Жалоба № 66802/1) «Дорохов (Dorokhov) против Российской Федерации», от 15 мая 2008 года (Жалоба № 67542/01) «Гусев (Gusev) против Российской Федерации» и др.

ропейским судом по правам человека устанавливались нарушения Российской Федерацией положений ст. 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, выразившиеся в бесчеловечных условиях содержания заявителей под стражей в учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России). В 66 % жалоб говорилось о нарушениях, допускаемых в следственных изоляторах в части ненадлежащего материально-бытового и медико-санитарного обеспечения; в 34 % случаев обращения заявителей содержали данные о нарушении порядка отбывания наказания в исправительных учреждениях, в том числе о применении насилия, незаконных дисциплинарных взысканий, неоказании надлежащей медицинской помощи и др.<sup>8</sup>

Генеральная прокуратура Российской Федерации указанным вопросам уделяет повышенное внимание, анализирует состоявшиеся решения Европейского суда по правам человека, а также принимает меры, направленные на разъяснение прокурорам всех уровней критериев, по которым действия должностных лиц учреждений уголовно-исполнительной системы следует считать незаконными<sup>9</sup>.

К общим недостаткам существующей системы исполнения наказаний, связанных с лишением свободы, можно отнести: критическое состояние материально-технической базы следственных изоляторов, исправительных и других учреждений; крайне низкий уровень медицинского обслуживания заключенных и осужденных; отсутствие возможности обеспечить трудовую занятость осужденных; произвол, насилие, жестокое обращение с заключенными со стороны сотрудников пенитенциарных учреждений.

Для улучшения сложившейся ситуации государством был взят курс на осуществление более рациональной политики в области уголовного правосудия в Российской Федерации, предпо-

---

<sup>8</sup>О результатах обобщения обращений граждан в Европейский Суд по правам человека и принятых по ним решениях : информ. письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 марта 2012 г. № 17-35-12 и др.

<sup>9</sup>См.: Информационные письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации: от 22 февраля 2012 года № 17-117-08 «О постановлениях Европейского Суда по правам человека по делам “Чудун против России”, “Орлов против России”», от 28 июня 2012 года № 17-197-09 «О постановлениях Европейского Суда по правам человека по делам “Митрохин против России”, “Кондратишко и другие против России”, “Ушаков против России”, “Хатаев против России”».

лагающей увеличение к 2020 году общей численности лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества. Во многом указанный курс задан положениями Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 1772-р), в которой учтены требования Минимальных стандартных правил Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила), предлагающие поощрять разработку и внедрение новых мер, не связанных с тюремным заключением, систематически оценивать практику их применения. В частности, согласно Концепции должно быть расширено применение ограничения свободы и других видов наказаний, увеличено количество санкций, предусматривающих наказания, не связанные с изоляцией от общества, и расширена практика назначения данных наказаний судами. Считается, что эффективное применение наказаний, альтернативных лишению свободы, в отношении лиц, совершивших преступления небольшой и средней тяжести, должно обеспечивать более адекватную защиту общества от преступных посягательств, снижение общего уровня криминализации общества, разобщение преступных сообществ, снижение численности лиц, содержащихся в исправительных учреждениях. В рамках реформы органов уголовно-исполнительной системы предполагается также «оптимизация структуры уголовно-исполнительных инспекций, создание таких инспекций в районных, городских административно-территориальных образованиях, где они в настоящее время отсутствуют...» (см. Концепцию). Реализация этих решений с неизбежностью увеличит нагрузку на органы прокуратуры при осуществлении надзора на данном направлении, что требует совершенствования его организации и методики с учетом существующей специфики.

Отраслевые задачи прокурорского надзора конкретизированы в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2014 года № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 8 августа 2011 года № 237 «Об организации про-

курорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временно-го содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов)»).

*Предмет* прокурорского надзора в рассматриваемой сфере определен в ст. 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и подробно рассмотрен в учебной и методической литературе<sup>10</sup>:

законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Под законностью нахождения лиц в исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом, следует понимать не только законность помещения и содержания в них, но и соблюдение сроков содержания и своевременность освобождения. Традиционно юридическим основанием нахождения лица в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом, является решение уполномоченного государственного органа, отраженное в соответствующем документе. Права и обязанности задержанных, заключенных под стражу, осужденных и

---

<sup>10</sup> См., напр.: Прокурорский надзор за законностью исполнения уголовных наказаний : метод. пособие / Г. Д. Агамов и др. ; Генеральная прокуратура Рос. Федерации, НИИ Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М., 2008. С. 42—73 ; Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве : учебник / под ред. А. Я. Сухарева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 294—306 ; Настольная книга прокурора. В 2 т. Т. 1 : практ. пособие / под общ. ред. С. Г. Кехлерова и О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров ; Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2016 и др.

лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, установлены в ст.ст. 10—12 УИК РФ, ст.ст. 6, 17 и 36 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», ст. 37 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

Относительно законности исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, речь идет о следующих видах наказания: штраф, исправительные, обязательные и принудительные работы, ограничение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишение свободы при условном осуждении и т. п. Осужденные к отбыванию наказания, не связанного с изоляцией от общества, обязаны состоять на специальном учете. За этими лицами должен осуществляться постоянный контроль, в том числе за их надлежащим поведением, соблюдением запретов и исполнением обязанностей, установленных уголовно-исполнительными инспекциями, а также за порядком и условиями отбывания наказания и т. д. Некоторые ученые считают, что включение данного направления прокурорской деятельности в рассматриваемую отрасль прокурорского надзора было обусловлено особым значением и единой организацией прокурорского надзора, а также одинаковой направленностью правовых отношений, складывающихся в сфере исполнения приговора между осужденными и различными органами и учреждениями, призванными исполнять вынесенные судебные решения<sup>11</sup>. При этом в науке существует иная точка зрения: поскольку исполнение вышеперечисленных мер наказания не предполагает изоляцию лица от общества, то организационно и функционально этот вид надзора практически не отличается от надзора за законностью деятельности иных административных органов, а его отнесение к «пенитенциарному» надзору просто дань сложившейся традиции<sup>12</sup>.

*Объектами* прокурорского надзора в рассматриваемой сфере являются:

органы и учреждения Федеральной службы исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации (Минюст

---

<sup>11</sup> Бровин Г. И., Михайлов В. Т. Прокурорский надзор за законностью исполнения приговора. М., 1977. С. 6.

<sup>12</sup> Воронин О. В. Указ. соч. С. 115.

России) (следственные изоляторы, колонии, тюрьмы, уголовно-исполнительные инспекции, исправительные центры);

учреждения Пограничных войск Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ФСБ России) (изоляторы временного содержания);

учреждения Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России) (изоляторы временного содержания);

органы и учреждения Министерства обороны Российской Федерации (Минобороны России) (гауптвахты, дисциплинарные воинские части);

органы и учреждения Министерства здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России) (лечебные учреждения, лечебно-профилактические учреждения, психиатрические стационары);

судебные приставы-исполнители Федеральной службы судебных приставов (ФССП России).

При осуществлении надзора за соблюдением порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, прокурор не должен вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность этих органов и учреждений. Данное требование определяет пределы прокурорского надзора в рассматриваемой отрасли. Кроме того, в своей деятельности органы прокуратуры не должны подменять контролирующие органы.

Помимо прокурорского надзора законодательством Российской Федерации предусмотрены различные виды государственного контроля за деятельностью названных органов и учреждений:

судебный контроль;

ведомственный контроль;

контроль органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Не следует забывать и об общественном контроле за соблюдением прав осужденных.

Общественный контроль в соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» осуществляют общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах Российской Федерации и, соответственно, члены общественных наблюдательных комиссий.

К основным формам взаимодействия органов прокуратуры с общественными наблюдательными комиссиями можно отнести:

проведение совместных проверок;

участие в проведении занятий с осужденными в исправительных учреждениях, круглых столов, семинаров по проблемным вопросам соблюдения прав и свобод осужденных;

обмен информацией о выявленных нарушениях закона, а также мерах, принятых в целях восстановления прав осужденных.

Целесообразно в рамках каждой проверки, проводимой работниками прокуратуры совместно с членами общественных наблюдательных комиссий, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, вести совместные приемы осужденных для разрешения различных вопросов. Основная цель этой работы — профилактика рецидивной преступности среди осужденных и их ресоциализация. Совместные с представителями гражданского общества приемы граждан по вопросам соблюдения законов при исполнении уголовных наказаний, содержании заключенных под стражей должны организовываться и за пределами исправительных учреждений, в том числе для родственников заключенных под стражу и осужденных, а также для осужденных, отбывших наказание.

Вместе с тем взаимодействие органов прокуратуры с общественными наблюдательными комиссиями не исключает прокурорский надзор за их деятельностью (ст. 25 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»). В связи с этим заслуживает внимание положение ч. 2 ст. 11 указанного Закона, в соответствии с которым в случаях допущения неоднократных нарушений общественной наблюдательной комиссией Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и иных федеральных законов либо систематического осуществления общественной наблюдательной комиссией деятельности, противоречащей ее целям, совет Общественной палаты Российской Федерации по представлению прокурора соответствующего субъекта Российской Федерации вправе принять решение о прекращении деятельности состава общественной наблюдательной комиссии.

Таким образом, органы прокуратуры способны оказать существенное и действенное влияние на состояние законности в сфе-

ре исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера, если будет налажено прочное взаимодействие с уполномоченными по правам человека, уполномоченными по правам ребенка, а также общественными наблюдательными комиссиями и общественными организациями, занимающимися проблемами исполнения наказаний, в том числе религиозными организациями, представляющими традиционные для России конфессии<sup>13</sup>.

**Полномочия прокурора.** В статье 33 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляются специальные полномочия прокуроров по осуществлению надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

В силу специфики деятельности объектов прокурорского надзора предоставленные надзорные полномочия позволяют своевременно выявлять и устранять допущенные нарушения действующего законодательства. Полномочия обусловлены режимом работы вышеуказанных органов и учреждений, содержанием служебной деятельности их должностных лиц. Кроме того, прокуроры могут использовать и иные полномочия, предусмотренные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст.ст. 22 и 27).

К полномочиям прокуроров, установленным в ст. 33 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», относятся:

*право в любое время посещать органы и учреждения, указанные в ст. 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».* Данное право служит условием качественного осуществления прокурором своих служебных обязанностей, поскольку в этих органах и учреждениях законодательно установлен режим ограниченного доступа и введена строгая пропускная система, исключающая возможность посещения их территорий и служебных помещений посторонними лицами;

*право опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного ха-*

---

<sup>13</sup> Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав и свобод осужденных к лишению свободы : пособие / В. К. Артеменков и др. ; Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016.



*рактера. Учитывая ограниченный характер возможностей указанных лиц по защите прав и законных интересов собственными действиями, прокурор должен использовать преимущественно этот источник получения сведений о нарушениях закона;*

*право знакомиться с документами, на основании которых лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера. Протокол задержания, постановление, определение и приговор суда составляют юридическое основание помещения граждан в органы и учреждения, исполняющие наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, места содержания задержанных и заключенных под стражу. Отсутствие указанных документов либо неправильное оформление таковых приводит к незаконности ограничения прав и свобод человека и гражданина;*

*право знакомиться с материалами подразделений, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (ОРД). В соответствии со ст. 13 Федерального закона от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» оперативные подразделения уголовно-исполнительной системы (УИС) ФСИН России вправе проводить оперативно-розыскные мероприятия (ОРМ). Статьей 21 названного Закона закреплено право прокуроров знакомиться с оперативно-служебными документами;*

*право требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. К таким условиям относятся правила содержания указанной категории лиц, в том числе гарантии их личной безопасности, материально-бытовое обеспечение, должное медико-санитарное обслуживание и т. д.;*

*право проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений, указанных в ст. 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Правовые акты (нормативные правовые и индивидуальные), издаваемые должностными лицами органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, мест содержания задержанных и заключенных под стражу, носят подзаконный характер и должны полностью соответствовать положениям федерального законодательства;*

*право требовать объяснения от должностных лиц.* При проведении проверок прокурор должен объективно устанавливать интересующие факты и обстоятельства, в связи с чем получение объяснений от должностных лиц является гарантией принятия прокурором объективного и законного решения;

*право приносить протесты, вносить представления об устранении нарушений закона, возбуждать производства об административных правонарушениях, направлять иски в суд, выносить мотивированное постановление в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.* Выявив нарушения законов, прокурор принимает меры к их устранению. С этой целью он может использовать любые средства прокурорского реагирования;

*право отменять дисциплинарные взыскания.* В местах содержания задержанных и заключенных под стражу, учреждениях, исполняющих наказания, связанные с лишением свободы, устанавливается режим, обеспечивающий соблюдение прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных, исполнение ими своих обязанностей, их изоляцию, а также выполнение задач, предусмотренных УПК РФ и УИК РФ. Должностные лица администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу, учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы, могут налагать на лиц, допустивших нарушение режима, дисциплинарные взыскания. Если должностным лицом взыскание наложено незаконно, прокурор вправе отменить его непосредственно своим постановлением или принести протест;

*право немедленно освободить своим постановлением заключенных под стражу и осужденных из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.* Если лицо, заключенное под стражу или осужденное, без достаточных оснований (фактических и юридических) помещено в штрафной изолятор, помещение камерного типа, карцер, одиночную камеру, дисциплинарный изолятор, надзирающий прокурор принимает решение об освобождении этого лица. Данное решение прокурора является обязательным для администрации и исполняется незамедлительно. Более того, прокурор или его заместитель 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.

В статье 34 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» провозглашается обязательность исполнения со стороны администраций органов и учреждений, исполняющих наказания, связанные с лишением свободы, а также органов, исполняющих наказания, не связанные с лишением свободы, постановлений и требований прокурора относительно соблюдения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения.

При осуществлении надзора за процессуальной деятельностью подразделений ФСИН России следует учитывать некоторые особенности реализации полномочий этих органов и учреждений. Несмотря на то что согласно п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ ФСИН России формально относится к органам дознания, правом разрешать сообщения о преступлениях и принимать решения о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовных дел подразделения ФСИН России не обладают. Поскольку подразделения, наделенных полномочиями осуществлять дознание в органах ФСИН России не создано, то они не могут производить дознание по уголовным делам какой-либо категории в порядке, предусмотренном главой 32 УПК РФ. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ они обязаны принимать и регистрировать заявления и сообщения о преступлениях и передавать их по подследственности, согласно ст. 151 УПК РФ, для разрешения в компетентный орган, а по уголовным делам частного обвинения, согласно ч. 2 ст. 20 УПК РФ, — в суд<sup>14</sup>. Вместе с тем специальной нормой УПК РФ (п. 5 ч. 2 ст. 157) предусмотрены полномочия начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по возбуждению уголовных дел в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ. Уголовные дела могут быть возбуждены ими только в строго определенных случаях и исключительно в целях производства неотложных следственных действий (при

---

<sup>14</sup> О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 3 марта 2009 г. № 69-14-2009.

выявлении признаков преступлений против установленного порядка несения службы в действиях сотрудников соответствующих учреждений и органов либо при выявлении признаков любого преступления в действиях иных лиц, совершенных в расположении указанных учреждений и органов) с последующим направлением возбужденных дел в компетентный орган для производства предварительного расследования<sup>15</sup>.

**Организация прокурорского надзора.** В соответствии со ст. 16 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации уголовные наказания исполняются судебными приставами-исполнителями (штраф), уголовно-исполнительными инспекциями (лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, наказание в виде обязательных работ, исправительных работ, а также в виде ограничения свободы).

Наказание в виде лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград исполняется судом, вынесшим приговор, должностным лицом, присвоившим звание, классный чин или наградившим государственной наградой, либо соответствующим органом Российской Федерации.

Наказание в виде ареста исполняется арестным домом. Данный вид наказания в соответствии с ч. 1 ст. 54 УК РФ представляет собой содержание осужденного в условиях строгой изоляции от общества. Однако до настоящего времени положения Уголовного кодекса Российской Федерации о назначении наказания в виде ареста не применяются, поскольку на сегодняшний день арестные дома в Российской Федерации отсутствуют<sup>16</sup>.

Наказание в виде лишения свободы исполняется колонией-поселением, воспитательной колонией, лечебным исправительным учреждением, исправительной колонией общего, строгого или особого режима, тюрьмой, а также следственным изолятором в отношении лиц, указанных в ст. 77 УИК РФ. Исправительными учре-

---

<sup>15</sup> Об усилении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы : указание Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 25 окт. 2013 г. № 456/69.

<sup>16</sup> Лавриненко М. В., Минаков Г. Л. К вопросу о применении ареста как вида уголовного наказания в Российской Федерации // Евразийская юридическая конференция : междунар. науч.-практ. конф. (Пенза, 23 мая 2018 г.) : сб. статей. Пенза, 2018. С. 112—115.

ждениями также исполняются наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Исправительной колонией особого режима для осужденных, отбывающих пожизненное лишение свободы, исполняется наказание в виде пожизненного лишения свободы.

Наказание в виде смертной казни исполняется учреждениями уголовно-исполнительной системы. Напомним, что до настоящего времени в России действует мораторий на назначение и применение данного вида уголовного наказания.

Специфика организации прокурорского надзора за исполнением законов в отношении органов и учреждений, исполняющих наказания, определяется рядом факторов, в том числе:

- нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность по исполнению уголовных наказаний отдельными органами и учреждениями;

- нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов при исполнении уголовных наказаний в целом и за законностью деятельности отдельных органов и учреждений в частности;

- специфическими задачами, которые стоят только перед определенными органами и учреждениями либо являются для них основными, доминирующими;

- различной компетенцией органов и учреждений, исполняющих наказание;

- структурой органов и учреждений, исполняющих наказание.

Так, цели и задачи органов и учреждений, исполняющих наказания, их перечень и общие полномочия регламентируются Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации, в то время как образование, структура, компетенция и особенности деятельности при исполнении наказаний устанавливаются соответствующими законодательными и подзаконными актами, которые также обуславливают специфику прокурорского надзора. Кроме того, требования УИК РФ находят свое развитие во внутриведомственных нормативных актах органов и учреждений, исполняющих наказания. В этих актах регламентированы организация, методы и средства деятельности, взаимодействие с иными правоохранительными органами.

Порядок и условия исполнения наказания в виде лишения свободы зависят от вида исправительных учреждений (исправительная колония общего, строгого, особого режима; исправитель-

тельная колония особого режима для осужденных, отбывающих пожизненное лишение свободы; колония-поселение; тюрьма общего и строгого режима; воспитательные колонии).

*Особенности организации информационно-аналитической работы.* Руководствуясь положениями ст. 33 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2014 года № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», можно выделить следующие источники информации о нарушениях законов в рассматриваемой сфере:

обращения осужденных, в том числе обращения родственников либо законных представителей осужденных;

информация, опубликованная в СМИ;

информация, поступающая из Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации, а также ее территориальных органов и учреждений;

информация, поступающая из контролирующих органов, в частности из Федеральной службы судебных приставов, Федеральной службы по труду и занятости, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

информация, поступающая из органов государственной власти и местного самоуправления;

информация, поступающая из правоохранительных органов, в частности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, суда;

информация, поступающая из общественных наблюдательных комиссий;

материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел.

Полноценным источником информации о состоянии законности в сфере соблюдения уголовно-исполнительного законодательства являются общественные организации, занимающиеся проблемами исполнения наказаний, пропагандой правовых зна-

ний для укрепления законности в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы. Наличие достоверной информации, поступающей из общественных наблюдательных комиссий, в совокупности с надзорными полномочиями прокуратуры позволяет максимально эффективно восстанавливать нарушенные права граждан, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Более того, прокурорам в соответствии с п. 1.9 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2014 года № 6 надлежит обеспечить взаимодействие с общественными наблюдательными комиссиями.

Отметим, что важным источником, из которого прокурор может почерпнуть информацию о нарушениях законов, являются материалы ранее проведенных прокурорских проверок в органах и учреждениях, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациях мест содержания задержанных и заключенных под стражу, в том числе справки по результатам проведенных проверок в указанных органах и учреждениях, докладные записки, а также акты прокурорского реагирования.

*Особенности распределения обязанностей и взаимодействия структурных подразделений.* Организационно обязанности по осуществлению надзора за соблюдением и исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу возлагаются на прокуроров субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур.

В ряде субъектов Российской Федерации созданы и осуществляют свою деятельность специализированные прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях. Данные специализированные прокуратуры действуют на правах прокуратур районов, городов и подчиняются прокурорам субъектов Российской Федерации.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 4 апреля 2016 года № 199 «Об утверждении Типового положения о прокуратуре по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях» основными задачами и направлениями деятельности специализированных прокуратур является:

обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых интересов общества и государства;

соблюдение установленных законом оснований порядка и условий содержания осужденных к лишению свободы в исправительных и лечебно-профилактических учреждениях УИС ФСИН России.

Для реализации возложенных задач специализированная прокуратура осуществляет следующие основные функции:

надзор за исполнением законов в поднадзорных исправительных и лечебно-профилактических учреждениях УИС ФСИН России, в том числе за законностью нахождения в них;

надзор за законностью условно-досрочного освобождения, замены не отбытой части наказания более мягким видом наказания, освобождения от дальнейшего отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью и в иных случаях, установленных законом;

надзор за законностью правовых актов, регламентирующих исполнение отбывания наказания в виде лишения свободы, в том числе ограничивающих права осужденных в исправительных лечебно-профилактических учреждениях УИС ФСИН России, издаваемых администрациями данных учреждений;

надзор за исполнением уголовно-исполнительного законодательства об условиях отбывания наказания в исправительных и лечебно-профилактических учреждениях, режиме и его основных требованиях, направлении осужденных к месту отбывания наказания, переводе осужденных для дальнейшего отбывания наказания из одного исправительного учреждения в другое того же вида и перемещении под конвоем;

надзор за исполнением требований УИК РФ об обязательном привлечении осужденных к труду, размере его оплаты и соблюдении условий труда осужденных, профессиональном образовании и профессиональном обучении осужденных, воспитательном воздействии на осужденных к лишению свободы;

надзор за исполнением администрациями поднадзорных учреждений УИС ФСИН России возложенных на них уголовно-исполнительным законодательством обязанностей, связанных с установлением судом административного надзора в отношении осужденных, освобождаемых из мест лишения свободы;

надзор за исполнением исправительными и лечебно-профилактическими учреждениями УИС ФСИН России требова-



ний закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях, а также за осуществлением в указанных учреждениях оперативно-розыскной деятельности.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации создаются отделы либо формируются группы помощников прокуроров субъектов Российской Федерации по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний, на которые возлагается осуществление рассматриваемого направления надзора, а также ведомственного контроля за деятельностью нижестоящих прокуратур в этой сфере.

Обязанности работников специализированной прокуратуры распределены, как правило, по предметно-зональному принципу на основании распоряжения специализированного прокурора. В распоряжении должны быть продублированы требования, содержащиеся в Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2014 года № 6, а также распределены и конкретизированы обязанности всех прокурорских работников, задействованных в надзорной деятельности в данной сфере.

Следует учесть, что в силу требований п. 2.4 указанного Приказа прокурорам субъектов Российской Федерации предписано исключить факты возложения на прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов администрациями исправительных учреждений, а также начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров субъектов Российской Федерации, осуществляющих контроль за организацией надзора и надзор в данной сфере, обязанностей по другим направлениям надзорной деятельности.

В соответствии с п. 7.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» необходимо обеспечить постоянное взаимодействие между специализированными и территориальными прокурорами при осуществлении надзора, принятие согласованных мер по борьбе с преступностью, обмен оперативной, статистической и иной необходимой информацией, проведение совместных проверок, оперативных и координационных совещаний. Так, прокуроры городов и районов в пределах установленной территориальной компетенции осуществляют во взаимодействии с прокурором по

надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях координацию деятельности территориальных подразделений правоохранительных органов по борьбе с пенитенциарной преступностью.

Исходя из требований законодательства, содержание граждан в местах лишения свободы возможно лишь на основании, в порядке и условиях, строго определенных законом. Реализуя указанные выше направления деятельности, органы прокуратуры решают широкий круг задач, предусматривающий осуществление надзора:

за обоснованностью назначения судом осужденному соответствующего вида исправительного учреждения (в целях реализации требований закона о раздельном содержании различных категорий осужденных);

соблюдением требований уголовно-исполнительного законодательства об основных средствах исправления осужденных, обеспечении их прав, свобод и законных интересов;

законностью исполнения наказаний в виде лишения свободы и отбывания наказаний;

законностью и своевременностью освобождения осужденных от отбывания наказания.

Требования к организации прокурорского надзора рассматриваемого надзорного направления также установлены в указанных выше приказах Генерального прокурора Российской Федерации, в том числе в них отражена периодичность проведения прокурорских проверок в местах содержания задержанных, заключенных под стражу и осужденных: проверки необходимо проводить регулярно, т. е. вне зависимости от наличия информации о фактах нарушения законности. Например, для обеспечения законности и обоснованности, а также соблюдения сроков содержания граждан под стражей прокуратуры должны проверять следственные изоляторы, а военные прокуроры — гауптвахты не реже одного раза в месяц (п.1.1 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2014 года № 6), проверять исполнение законов в исправительных учреждениях ежемесячно, а в учреждениях, расположенных в труднодоступных местах, — ежеквартально (п.2.2 Приказа); проверять исполнение законов в уголовно-исполнительных инспекциях ежеквартально (п. 1.11 Приказа).

В то же время следует помнить, что Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2014 года № 6 не

регламентирует организацию прокурорского надзора за исполнением законов в изоляторах временного содержания, которые имеются в МВД России и Пограничных войсках ФСБ России.

Порядок и периодичность осуществления проверок законности пребывания в изоляторах временного содержания граждан, задержанных по подозрению в совершении преступлений, регламентирован приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 8 августа 2011 года № 237 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов)» и от 27 ноября 2007 года № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве».

В соответствии с п. 1.1 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 8 августа 2011 года № 237 основное внимание прокуроры должны обращать на наличие оснований заключения под стражу, сроки содержания, изоляцию и раздельное содержание разных категорий подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, а также лиц, арестованных в административном порядке. В пункте 1.3 этого Приказа предлагается практиковать проведение проверок мест содержания задержанных и заключенных под стражу в вечернее и ночное время, а также в выходные и праздничные дни; проверки условий содержания лиц, содержащихся под стражей, надлежит проводить ежедневно, а при получении сведений (жалоб) о нарушениях их прав — безотлагательно (п. 2).

В соответствии с п. 1.4 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 27 ноября 2007 года № 189 в каждом случае задержания граждан по подозрению в совершении преступлений необходимо выяснять основания и мотивы такого решения, проверять соблюдение прав подозреваемых. В случае обнаружения у задержанного либо осужденного телесных повреждений, получения сведений о незаконном задержании либо применении к лицу незаконных методов воздействия прокурор обязан организовать проверку, а при наличии к тому оснований следует вынести мотивированное постановление и направить материалы для решения вопроса об уголовном преследовании в соответствующий следственный орган. Кроме того, согласно указанному Приказу необходимо регулярно, в том числе в вечернее и

ночное время, проверять законность содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, осужденных. При выявлении лиц, содержащихся там без законных на то оснований, а также лиц, срок содержания под стражей которых истек, необходимо незамедлительно принимать меры к их освобождению. По каждому факту незаконного содержания граждан в следственном изоляторе следует проводить проверки, материалы которых при наличии оснований должны передаваться в соответствующие следственные органы. В случае обнаружения иных нарушений закона прокуроры обязаны тщательно выявлять их причины и принимать меры к их устранению.

Многочисленность поднадзорных объектов, в обязанности которых входит работа с осужденными, требует тщательного **планирования** надзорной деятельности. В прокуратурах субъектов Российской Федерации, а также в подчиненных специализированных и городских (районных) прокуратурах планы работы принимаются на полугодие. В таких планах должны предусматриваться: объект проверки; законодательство, исполнение которого намечается проверить; сроки проведения проверки; исполнители.

Предложения о включении в план работы тех или иных мероприятий должны быть мотивированными, подготовленными на основе анализа состояния законности с учетом требований организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, решений коллегии прокуратуры субъекта Российской Федерации. При планировании работы прокуратуры целесообразно выделять вопросы, которым в последнее время уделяется повышенное внимание в связи с их особой значимостью. Так, в последние годы прокурорами уделяется особое внимание вопросам исполнения требований закона о режиме содержания, материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении, привлечении к труду осужденных, обеспечении личной безопасности осужденных, а также вопросам соблюдения требований закона при переводе осужденных из одних условий содержания в другие, изменении вида исправительного учреждения, применении мер поощрения и взыскания и др.

В предложениях должны содержаться сведения о сроках и способах проведения мероприятий, исполнителях и (по согласованию) соисполнителях, предполагаемых формах реализации проверок.

При планировании надзорной деятельности прокуроры также должны проанализировать поступившие обращения и практику их разрешения в органах прокуратуры (п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 года № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»).

Поводом для проверки могут стать факты систематического невыполнения администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу законных требований прокурора по устранению нарушений уголовно-исполнительного законодательства, конституционных прав и свобод осужденных, а также ухудшение состояния законности в рассматриваемой сфере.

На стадии планирования проверки необходимо рассмотреть вопрос о привлечении к ее участию специалистов. Так, Ленинградской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях при планировании проверки соблюдения требований законодательства в части медико-санитарного обеспечения осужденных, содержащихся в Больнице № 1 ФКУЗ МСЧ-78, были привлечены специалисты СПб ГБУЗ «Городской клинический онкологический диспансер»<sup>17</sup>. По результатам проверки были выявлены многочисленные нарушения законодательства в части полноты и достаточности оказания медицинской помощи осужденным.

Значимым элементом организации надзора является **организация контроля исполнения поручений** руководителя районной прокуратуры, а также прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, организационно-распорядительных документов и решений коллегий, выполнения плановых мероприятий.

Контроль исполнения в органах прокуратуры Российской Федерации осуществляется в соответствии с Регламентом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденным Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от

---

<sup>17</sup> Ленинградская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях : сайт. URL: [http://iuprok.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=1100](http://iuprok.ru/modules.php?na me=News&file=article&sid=1100) (дата обращения: 07.09.2018).

11 мая 2016 года № 276, Инструкцией по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, утвержденной и введенной в действие Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 450, регламентами прокуратур субъектов Российской Федерации.

К формам такого контроля относится: ознакомление с информацией об исполнении требований, содержащихся в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации по вопросам организации надзора за соблюдением администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу уголовно-исполнительного законодательства, поручений вышестоящих прокуроров; разрешение обращений о нарушениях прав и свобод осужденных; проведение проверки соблюдения требований организационно-распорядительных документов органов прокуратуры в случае выявления фактов нарушения сроков или неудовлетворительного качества подготовки документов.

Для осуществления учета и контроля в органах прокуратуры используются информационные технологии, в том числе автоматизированный информационный комплекс единой системы информационно-документационного обеспечения надзорного производства органов прокуратуры (АИК «Надзор»).

В целях совершенствования *делопроизводства* в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 450 утверждена и введена в действие инструкция по делопроизводству. Ответственность за организацию и общее руководство делопроизводством возлагается на руководителей органов прокуратуры и отдельных структурных подразделений. Следует отметить, что делопроизводство в специализированной прокуратуре не отличается от делопроизводства в прокуратуре районного звена.

## Глава 2

### **ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ НАКАЗАНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ЛИШЕНИЕМ СВОБОДЫ**

Наказание в виде лишения свободы исполняется колонией-поселением, воспитательной колонией для несовершеннолетних, лечебным исправительным учреждением, исправительной колонией общего, строгого или особого режима либо тюрьмой. Наказание в виде пожизненного лишения свободы исполняется исправительной колонией особого режима для осужденных, отбывающих пожизненное лишение свободы. В отношении военнослужащих наказание — содержание в дисциплинарной воинской части исполняется военной полицией Вооруженных Сил Российской Федерации.

Специфика осуществления прокурорского надзора за исполнением законов исправительными учреждениями ФСИН России обуславливается особенностями деятельности системы исполнения наказаний, связанных с лишением свободы.

К основным направлениям деятельности исправительных учреждений относится:

- обеспечение отбывания наказания согласно приговору (определению, постановлению) суда;

- осуществление регистрации осужденных, а также их фотографирование (звукозапись, кино- и видеосъемка) и дактилоскопирование;

- создание условий для обеспечения правопорядка и законности, безопасности осужденных, а также персонала, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях исправительных учреждений;

- осуществление контроля за соблюдением режимных требований на объектах учреждений, исполняющих наказания, и территориях, прилегающих к ним;

- обеспечение привлечения осужденных к труду, условий для получения осужденными общего образования, а также их профессиональное обучение и получение ими профессионального образования;

- проведение воспитательной работы;

обеспечение охраны здоровья осужденных;  
осуществление деятельности по развитию материально-технической базы и социальной сферы;  
осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-розыскной деятельности;  
содействие в пределах своей компетенции органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность;  
привлечение к ответственности осужденных, уклоняющихся от исполнения своих обязанностей;  
обеспечение режима содержания подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых в качестве меры пресечения применено заключение под стражу, соблюдения их прав, исполнения ими своих обязанностей в соответствии с Федеральным законом «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

На начальном этапе реформы органов УИС ФСИН России на 1 января 2010 года в учреждениях уголовно-исполнительной системы, обеспечивающих изоляцию осужденных от общества, содержалось 864 тыс. человек; на 1 декабря 2018 года — 567 789 человек. Это свидетельствует о постепенном сокращении количества лиц, отбывающих наказания, связанные с лишением свободы, и применении альтернативных видов наказания, не связанных с изоляцией от общества<sup>18</sup>.

Принимая решение о проведении проверки, прокурор определяет ее задачи, состав проверяемых объектов, основные вопросы, подлежащие выяснению, необходимую для этого информацию, источники, тактические и технические средства ее получения и др.

Прежде всего прокурору необходимо изучить законы, надзор за исполнением которых предстоит проверить, и подзаконные нормативные правовые акты, изданные в указанной сфере деятельности. Динамично развивающееся законодательство Российской Федерации требует от прокурора обращать пристальное внимание на внесенные изменения, дополнения, которые на момент проверки могут быть еще не приняты к сведению поднадзорными учреждениями и органами ФСИН России. В ходе подготовки к проверке целесообразно также проанализировать информационные письма и обзоры Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратуры субъекта Российской Феде-

---

<sup>18</sup> Краткая характеристика ...



рации, а также статистические сведения, материалы прокурорской, судебной, следственной и административной практики (надзорные производства по обращениям осужденных и их представителей; акты прокурорского реагирования за прошедший период; материалы проверок ведомственных и иных контролирующих органов; материалы органов предварительного расследования; публикации в СМИ и Интернете о проблемных вопросах, связанных с исполнением уголовных наказаний; материалы общественных наблюдательных комиссий, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, а также религиозных организаций, представляющих традиционные для Российской Федерации конфессии).

Как показывает практика, для наиболее эффективного осуществления надзора на данном направлении деятельности прокуроры на местах должны ежедневно изучать сводку регионального управления ФСИН России, в которой отражаются все происшествия, имевшие место за прошедшие сутки. Изучение данных сводок позволит прокурорам своевременно реагировать на нарушения прав осужденных, отбывающих наказания в учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также иметь представление об оперативной обстановке в них.

Полученная на подготовительном этапе информация позволит прокурорам сформировать необходимое представление об объеме и направлениях предстоящей проверки, в том числе о ее структуре и условиях проведения, выявляемых типичных нарушениях и их причинах.

При подготовке к проведению проверки прокурором определяется состав ее участников. При участии в проверке нескольких работников прокурору для проведения надлежащей проверки необходимо предварительно распределить между ними обязанности.

Важным условием проведения качественных проверок и достижения необходимых результатов надзорной деятельности прокурора является привлечение специалистов — лиц, обладающих специальными познаниями, необходимыми для выявления нарушений действующего законодательства. На подготовительном этапе к проведению надзорных мероприятий в исправительных учреждениях ФСИН России целесообразно привлечение специалистов следующих территориальных органов:

Федеральной службы по труду и занятости (Роструд);  
Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор);  
Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор);  
Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор);  
Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор);  
Федеральной антимонопольной службы (ФАС России);  
Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр);  
Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущество);  
Федеральной налоговой службы (ФНС России);  
Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).

Например, должностные лица Государственной инспекции труда в субъекте Российской Федерации могут оказать содействие в выявлении нарушений трудового законодательства. В результате такого взаимодействия обеспечивается право осужденных на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности, гигиены, а также на вознаграждение за труд и т. д. При этом количество специалистов тех или иных органов, которое необходимо задействовать в проведении прокурорской проверки, обусловлено целями проверки, а также проверяемым учреждением или органом.

На стадии подготовки к проведению проверки в исправительном учреждении наравне с представителями контролирующих (надзорных) органов целесообразно пригласить представителей территориального управления ФСИН России.

Определив объект проверки, прокурор составляет план ее проведения, включающий: перечень основных вопросов, на которых необходимо сосредоточить внимание; сроки проведения проверки, количество и состав участников; перечень предварительных заданий (запросов) конкретным службам, должностным лицам исправительных учреждений по подготовке необходимых справок, сведений и иных материалов и документов; подготовку итоговой справки или докладной записки.

Кроме того, к проверкам законности привлечения осужденных к труду в исправительных учреждениях наряду со специалистами Государственной инспекции труда могут привлекаться специалисты территориальных отделов Роспотребнадзора, МЧС России, а также медико-санитарной части ФСИН России.

Периодичность проверок определяется в зависимости от состояния дел в поднадзорных исправительных учреждениях, а при наличии сигналов о серьезных нарушениях законности — проводятся незамедлительно. Однако помимо этого необходимо руководствоваться пп. 2.1 и 2.2 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2014 года № 6, устанавливающими обязательную периодичность проверок пенитенциарных учреждений: не менее одного раза в квартал — прокуроры субъекта Российской Федерации; не менее одного раза в месяц — остальные прокуроры, осуществляющие надзор за соблюдением законов в УИС ФСИН России.

Проведение проверки в исправительных учреждениях прокурору целесообразно начинать с обхода жилых, коммунально-бытовых, производственных объектов, а также столовой. Обратите внимание, что надзирающим прокурором в ходе каждого посещения исправительного учреждения должна даваться оценка законности нахождения осужденных в штрафных изоляторах, дисциплинарных изоляторах, помещениях камерного типа, единых помещениях камерного типа, одиночных камерах. Учитывая, что в настоящее время безопасные места, в которых содержатся осужденные по собственной инициативе либо по инициативе начальника исправительного учреждения, представляют собой помещения штрафных изоляторов, прокурору необходимо также уделить внимание законности нахождения в указанных помещениях осужденных к лишению свободы.

К обходу территории пенитенциарного учреждения целесообразно привлекать должностных лиц администрации для дачи прокурору своевременных пояснений по возникающим вопросам.

В ходе проверки прокурор должен быть готов рассмотреть любые обращения осужденных, связанные с нарушением их прав и свобод, а также законных интересов. По инициативе прокурора организуется личный прием осужденных. При желании осужденного подать жалобу прокурору наедине такая возможность при необходимости может быть ему предоставлена.

При проведении проверки прокурор должен оценить законность различных действий и решений должностных лиц исправительных учреждений, а также принятых ими правовых актов.

В частности, проверке подлежит:

*законность нахождения осужденных в исправительных учреждениях.* Проверка проводится путем ознакомления с личными делами осужденных. В этих целях прокурор удостоверяется в наличии на каждого осужденного вступившего в законную силу приговора (определения, постановления) суда, являющегося основанием для содержания в исправительном учреждении. В случае назначения осужденному наказания по совокупности приговоров проверяется наличие всех этих приговоров.

В силу требований ст. 81 УИК РФ осужденные должны отбывать весь срок наказания, как правило, в одном исправительном учреждении. В связи с этим, осуществляя надзор, прокурор должен установить: связан ли перевод осужденного в другое учреждение с болезнью осужденного, обеспечением его личной безопасности, реорганизацией (ликвидацией) исправительного учреждения или другими исключительными обстоятельствами; имеются ли документы, подтверждающие наличие перечисленных обстоятельств.

Особое внимание прокурор должен обратить на сроки отбывания осужденными наказания и их своевременным освобождением, в том числе в случае если срок наказания заканчивается в выходной или праздничный день. Одновременно прокурор должен проверить соблюдение администрацией пенитенциарного учреждения ст. 173 УИК РФ о порядке освобождения осужденных;

*соответствие режима отбывания наказания требованиям закона.* Определение понятия режима отбывания наказания дано в ст. 82 УИК РФ, согласно которой режим — это установленный законом и соответствующими закону нормативными правовыми актами порядок исполнения и отбывания лишения свободы, обеспечивающий охрану и изоляцию осужденных, постоянный надзор за ними, исполнение возложенных на них обязанностей, реализацию их прав и законных интересов, личную безопасность осужденных и персонала, раздельное содержание разных категорий осужденных, различные условия содержания в зависимости от вида исправительного учреждения, назначенного судом, изменение условий отбывания наказания.

Чтобы сделать вывод о соответствии режима предписаниям закона, прокурору необходимо, прежде всего, проанализировать в сравнении с предшествующим аналогичным периодом данные о правонарушениях (преступлениях) среди осужденных, выяснить, почему они стали возможными, оценить эффективность принимаемых администрацией исправительного учреждения мер по предупреждению преступлений и иных правонарушений.

Необходимая для анализа информация содержится в статистической отчетности колонии о преступности, дисциплинарной практике, в книге учета сообщений о преступлениях (КУСП), материалах оперативно-розыскной деятельности, материалах служебных расследований по фактам правонарушений и иных чрезвычайных происшествий, журнале приема осужденных медицинской частью, журналах рапортов приема-сдачи дежурств, учета информации для оперативных дежурных и ряде других.

В процессе проверки деятельности администрации учреждения по организации исполнения закрепленных в ст. 82 УИК РФ режимных требований устанавливается: а) все ли меры приняты для обеспечения охраны осужденных по внешнему периметру исправительного учреждения, достаточны ли они; б) способна ли действующая система охраны предупреждать и пресекать побеги осужденных, групповые неповиновения либо массовые беспорядки; в) обеспечено ли предотвращение проникновения на объекты этих учреждений запрещенных предметов, а также лиц, не имеющих права на посещение учреждения;

*привлечение к труду осужденных к лишению свободы.* Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка, выступая на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в своем докладе о состоянии законности и правопорядка в 2017 году и о проделанной работе по их укреплению отметил, что прокуратурой были направлены значительные усилия на решение проблем, возникающих в деятельности уголовно-исполнительной системы, и соблюдение гарантий граждан, находящихся под стражей и в колониях. При этом повышенное внимание уделялось вопросам, связанным с привлечением осужденных к оплачиваемому труду. Последнее прямо сказывается на возмещении ущерба, причиненного потерпевшим и государству, выплатах по алиментным и иным обязательствам. Из почти полумиллиона осужденных к лишению свободы работало лишь 180 тыс. человек (36 %). Сумма

возмещенного ими ущерба не превысила 1 % из 117 млрд рублей общей задолженности<sup>19</sup>.

Анализ данных показателей свидетельствует, что приговоры суда на территории Российской Федерации в части взыскания материальных обязательств осужденных исполняются ненадлежащим образом, а принципы справедливости и неотвратимости наказания воплощаются с существенной оговоркой.

Не трудоустроенный и не работающий осужденный при наличии материальных обязательств, установленных приговором суда, не возмещает ущерб, причиненный преступлением. При этом осужденные, не работающие по различным причинам, обеспечиваются питанием и предметами первой необходимости за счет государства. В связи с этим проблема трудовой занятости осужденных, находящихся в пенитенциарных учреждениях, актуальна для всех граждан страны, несущих бремя по содержанию осужденных в исправительных учреждениях (ч. 1 ст. 99 УИК РФ).

Посещая производственные объекты и беседуя с осужденными, прокурор выясняет, соблюдены ли требования закона об условиях труда. В частности, он должен установить: какова продолжительность рабочего дня осужденных, предоставляются ли им положенные по закону дни отдыха, выдается ли в необходимых случаях спецодежда и дополнительное питание, отвечает ли организация труда требованиям правил техники безопасности. Прокурор обязан знакомиться с актами о несчастных случаях на производстве и материалами служебных расследований, проверить законность принятых в этой связи решений. При осуществлении надзора за соблюдением законов о труде прокурор не вправе вмешиваться в деятельность администрации исправительного учреждения в части организации труда осужденных, если эта деятельность не урегулирована законодательно. Знакомление с соответствующими документами производственно-плановой части и бухгалтерии, материалами проверки жалоб осужденных дают возможность выявить факты незаконного использования их труда без оплаты. Прокурору также надлежит проверить, как выполняются требования закона в части предоставления осужденным ежегодного оплачиваемого отпуска и

---

<sup>19</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1366820/> (дата обращения: 23.04.2018).

зачета им времени работы в период отбывания наказания в общий трудовой стаж.

Учитывая объективные свойства труда, законодатель определил его как средство исправления осужденных (ст. 9 УИК РФ), инструментом достижения целей наказания<sup>20</sup>.

Кроме того, трудно не принять во внимание исключительное свойство труда способствовать сохранению психоэмоционального состояния осужденных в условиях лишения свободы, предотвращая пагубное влияние безделья. Именно поэтому каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений (ч. 1 ст. 103 УИК РФ). Однако ч. 2 ст. 103 УИК РФ предполагает исключение из этого правила. Особые требования предъявляются при привлечении к труду осужденных мужчин старше 60 лет и осужденных женщин старше 55 лет, а также осужденных, являющихся инвалидами первой и второй группы. Привлечение данных категорий осужденных лиц к труду возможно только при наличии их согласия. Несмотря на произошедшие в 2018 году изменения законодательства в части повышения пенсионного возраста, ст. 103 УИК РФ до настоящего времени не претерпела изменений.

Следует отметить, что законодательство в части привлечения к труду осужденных к лишению свободы несовершенно. Трудовая деятельность осужденных одновременно регламентируется Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации и Трудовым кодексом Российской Федерации (ТК РФ). На практике указанный правовой дуализм порождает массу неразрешенных проблем, с которыми сталкиваются прокуратуры.

Основным нарушением законодательства, регулирующего труд осужденных, является **непринятие администрацией исправительных учреждений должных мер по созданию новых производств и рабочих мест** и, соответственно, непривлечение всех трудоспособных осужденных к трудовой деятельности.

Указанное положение дел осложняется рядом факторов: остается крайне низкой профессиональная квалификация осужденных; большинство лиц, отбывающих наказание в колониях-поселениях, осуждены на короткие сроки, что не позволяет обу-

---

<sup>20</sup> Теория прокурорской деятельности: история формирования и развития научной школы : монография / под ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2018. С. 18.

чить их профессии и в последующем трудоустроить; увеличивается количество осужденных с наличием заболеваний, препятствующих трудоустройству, в том числе алкоголизма, наркомании; имеющиеся рабочие места в исправительном учреждении не соответствуют трудовой квалификации осужденных и т. д.<sup>21</sup>

Особенно остро стоит вопрос о привлечении к труду осужденных, имеющих материальные обязательства перед потерпевшими, установленные приговором суда.

К следующим часто встречающимся нарушениям, допускаемым администрациями исправительных учреждений, следует отнести **нарушения, связанные с оплатой труда осужденным**, а именно: выплата заработной платы ниже установленного минимального размера оплаты труда (ч. 2 ст. 105 УИК РФ), выплата заработной платы реже чем каждые полмесяца (ст. 136 ТК РФ), неоплата труда осужденных, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда и в ночное время (ст.ст. 146, 154 ТК РФ), зачисление на лицевой счет осужденных менее 25 % начисленных им заработной платы, пенсии или иных доходов (ч. 3 ст. 107 УИК РФ), а также факты использования труда осужденных, в том числе сверхурочно, в выходные и праздничные дни, без оплаты.

Нарушения законодательства, связанные с начислением и выплатой заработной платы осужденным, трудоустроенным в исправительном учреждении, могут повлечь неблагоприятные социальные последствия в виде бунтов и погромов, ставят работающих осужденных в неравное положение по сравнению с осужденными, которые не работают по различным причинам.

Следующие нарушения, допускаемые администрациями исправительных учреждений, связаны с **охраной труда и технической безопасностью**: обеспечением безопасных условий труда (ст. 212 ТК РФ, ст. 104 УИК РФ), режимом труда и отдыха (ст. 305 ТК РФ), обеспечением работников специальной одеждой, специальной обувью и другими средствами индивидуальной защиты (ст. 221 ТК РФ). Указанные нарушения могут повлечь негативные последствия для жизни и здоровья осужденных.

---

<sup>21</sup> Кустов М. Н. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов при привлечении к труду осужденных в пенитенциарных учреждениях // Криминалист. 2016. № 2(19). С. 81—85.



Таким образом, в ходе проверки исполнения администрацией исправительного учреждения требований закона о привлечении осужденных к труду основное внимание прокурор должен уделить следующим вопросам: привлечению трудоспособных осужденных к общественно полезному труду в соответствии с требованиями УИК РФ, а также созданию новых рабочих мест; соблюдению установленных законом условий труда осужденных; обоснованности начисления осужденным заработной платы; привлечению осужденных к работам без оплаты труда и удержаниям из заработной платы; организации контроля за соблюдением законов об охране труда и техники безопасности на производстве; обеспечению осужденных спецодеждой и спецпитанием;

*соблюдение закона о проведении с осужденными воспитательной работы.* В ходе проверки прокурором выясняется, созданы ли в колонии условия для проведения воспитательной работы, используются ли ее основные формы, определенные ст. 110 УИК РФ, внедряются ли рекомендации психологов и педагогов, организована ли воспитательная работа с каждым осужденным индивидуально. В поле зрения прокурора должно находиться соблюдение администрацией исправительного учреждения законодательства об обязательном образовании осужденных (ст. 112 УИК РФ). Получение общего образования закон относит к основным средствам исправления осужденных;

*соблюдение требований закона о материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении осужденных.* Во многих исправительных учреждениях не обеспечивается нормальное содержание осужденных (ст. 99 УИК РФ). Кроме того, многие осужденные не получают должной медицинской помощи; не всегда обеспечивается, как того предписывает закон, раздельное содержание осужденных больных туберкулезом и здоровых осужденных. Прокурор должен учитывать, что этапы развития материально-технической базы исправительных учреждений определены Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года;

*законность применения к осужденным мер поощрения и взыскания.* По результатам выполнения своих обязанностей к осужденным в соответствии со ст.ст. 113, 115 УИК РФ могут применяться меры поощрения и взыскания. Прокурор должен пресекать случаи неоправданного предоставления осужденным дополнительных льгот и одновременно осуществлять надзор за

тем, чтобы налагаемые взыскания соответствовали тяжести и характеру совершенного проступка. Для оценки законности применения взысканий к осужденным прокурору необходимо проверить: обоснованность наложения взыскания (подтверждены ли совершенное нарушение и виновность наказанного осужденного соответствующими документами); соразмерность взыскания содеянному проступку и личности нарушителя; своевременность наложения взыскания; соблюдение установленного законом порядка наложения взыскания. Основными документами, удостоверяющими факт нарушения режима, являются акты, рапорты, докладные записки сотрудников учреждения. К указанным документам должны приобщаться: письменное объяснение нарушителя, объяснения очевидцев, акт медицинского освидетельствования при нахождении лица в алкогольном опьянении (или наркотическом опьянении) или освидетельствования на степень тяжести телесных повреждений, другие материалы, в частности акты обысков, порчи имущества, справка о поощрениях и взысканиях. Нарушения режима фиксируются в журнале учета рапортов о нарушениях режима отбывания наказания; постановления о наложении взыскания с соответствующими материалами приобщаются к личным делам осужденных. Путем изучения личных дел, других документов, характеризующих осужденного, и ознакомления с записями в карточках учета о предоставленных осужденным дополнительных свиданиях и посылках прокурор может также установить обоснованность применения наиболее распространенных мер поощрения;

*законность рассмотрения и разрешения предложений, заявлений и жалоб осужденных.* Важной обязанностью прокурора является обеспечение прав осужденных обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в государственные органы, общественные организации и к должностным лицам. По книге регистрации письменных жалоб и заявлений, журналу учета приема администрацией осужденных по личным вопросам, а также по личным делам осужденных прокурор проверяет, как учитываются жалобы и заявления, своевременно ли они направляются адресатам, правильно ли разрешаются. Особого внимания требует проверка сообщений об унижении человеческого достоинства осужденных, произволе и беззаконии, допускаемых при наложении взысканий, применении физической силы, оружия и других

мер воздействия, а также недозволенных связей работников исправительных учреждений с осужденными.

Как показывает анализ практики, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, допускаются многочисленные нарушения законности в процессе своей деятельности. Наиболее распространенными нарушениями в деятельности администраций органов и учреждений, исполняющих наказания, связанные с лишением свободы, продолжают оставаться:

несоблюдение санитарных норм в местах содержания осужденных, ненадлежащее материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение лиц, находящихся в местах изоляции;

непринятие необходимых мер по поддержанию режимных требований в отношении различных категорий лиц;

использование недозволенных мер воздействия и незаконное применение физической силы, специальных средств и оружия;

незаконное водворение в дисциплинарные и штрафные изоляторы, одиночные камеры и помещения камерного типа, гауптвахты дисциплинарные воинские части;

незаконный перевод в строгие условия содержания (ст. 87 УИК РФ);

незаконное применение мер наказания либо поощрения;

неоказание надлежащей медицинской помощи<sup>22</sup>.

Кроме того, прокурорами регулярно выявляются нарушения, связанные с непринятием должных мер по созданию рабочих мест на территории пенитенциарных учреждений и, как следствие, непривлечение должного количества осужденных к труду<sup>23</sup>.

Имеют также место многочисленные факты принудительного снятия личных денежных средств с лицевых счетов осужденных. Снятые денежные средства администрации ис-

---

<sup>22</sup> Обзор о состоянии законности и прокурорского надзора при исполнении уголовных наказаний и содержании под стражей от 22 сент. 2017 г. / Генеральная прокуратура Российской Федерации ; Обзор состояния законности и практики прокурорского надзора при исполнении уголовных наказаний и содержании под стражей от 28 марта 2018 г. № 17-14-2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации.

<sup>23</sup> Кустов М. Н. Актуальные проблемы нарушения требований законов, регулирующих труд осужденных // Человек: преступление и наказание. 2017. Т. 25, № 4. С. 658.

правительственных учреждений использовали на нужды уголовно-исполнительной системы<sup>24</sup>.

До настоящего времени не перестает быть актуальным надзор за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России.

Так, Генеральный прокурор Российской Федерации указывает нижестоящим прокурорам на необходимость добиваться неукоснительного соблюдения законности содержания всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению, в какой бы то ни было форме<sup>25</sup>.

В соответствии с п. 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 8 августа 2011 года № 237 прокурорам района предписано ежедневно проверять в специальных приемниках и изоляторах временного содержания органов внутренних дел условия содержания в них лиц.

При проведении проверок в изоляторах временного содержания прокуроры должны обращать особое внимание:

на основания заключения под стражу, сроки содержания, изоляцию и раздельное содержание разных категорий подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, а также лиц, арестованных в административном порядке;

обеспечение исполнения требований федерального закона в части создания подозреваемым, обвиняемым и иным лицам условий содержания под стражей, включая обеспечение личной безопасности, отвечающих российскому законодательству и международным стандартам;

оказание медицинской помощи подозреваемым и обвиняемым, надлежащее материально-бытовое и санитарно-гигиеническое обеспечение, соблюдение противопожарных норм и правил;

организацию и осуществление ведомственного контроля в сфере обеспечения прав лиц, содержащихся под стражей, а также

---

<sup>24</sup> См.: О состоянии законности и прокурорского надзора за исполнением законов при снятии денежных средств с лицевых счетов осужденных, содержащихся в исправительных учреждениях : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 3 июля 2008 г. № 17-2012/08.

<sup>25</sup> Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов) : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 8 авг. 2011 г. № 237.

использование предоставленных финансовых средств для функционирования и деятельности специальных приемников, изоляторов временного содержания и гауптвахт;

надлежащее санитарно-техническое оборудование и освещение камер ИВС, а также на наличие противобегового оборудования, средств связи, сигнализации, вентиляции и первичных средств пожаротушения.

## Г л а в а 3

### **ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ НАКАЗАНИЙ, НЕ СВЯЗАННЫХ С ЛИШЕНИЕМ СВОБОДЫ**

Утвержденная в 2010 году Правительством Российской Федерации Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года в целях повышения эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания, до уровня международных стандартов обращения с осужденными и потребностей общественного развития предусматривает расширение сферы применения наказаний и иных мер, не связанных с лишением свободы.

На начальном этапе реформы органов УИС ФСИН России на 1 января 2010 года в 2 467 уголовно-исполнительных инспекциях состояло на учете 534,4 тыс. человек, осужденных условно или к отбыванию наказаний, не связанных с изоляцией их от общества<sup>26</sup>.

По состоянию на 1 декабря 2018 года в уголовно-исполнительной системе имелось 81 федеральное казенное учреждение «Уголовно-исполнительная инспекция» и 1 347 их филиалов, в которых состояли на учете 508 403 человека, осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества, и 6 929 человек, подозреваемых и (или) обвиняемых в совершении преступлений, находящихся под домашним арестом<sup>27</sup>.

Специфика осуществления прокурорского надзора за исполнением законов уголовно-исполнительными инспекциями ФСИН

---

<sup>26</sup> Концепция ...

<sup>27</sup> Краткая характеристика ...

России обуславливается особенностями деятельности системы исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы.

К основным направлениям деятельности уголовно-исполнительных инспекций относятся:

привлечение осужденных к отбыванию наказания согласно приговору (определению, постановлению) суда;

ведение учета осужденных;

разъяснение осужденным порядка и условий отбывания наказания, дактилоскопирование осужденных;

осуществление контроля за соблюдением осужденными условий отбывания наказаний, их поведением, исполнением возложенных судом на них обязанностей, запретов и ограничений;

осуществление контроля за исполнением требований приговора администрацией организаций, в которых работают осужденные, а также органами, правомочными аннулировать разрешение на занятие определенной деятельностью, запрещенной осужденным;

проведение воспитательной и профилактической работы;

проведение первоначальных мероприятий по розыску осужденных, а также установлению места нахождения условно осужденных и причин уклонения от контроля;

привлечение к ответственности осужденных, уклоняющихся от отбывания наказания, контроля или исполнения обязанностей, возложенных судом.

Исполнение наказаний в виде обязательных работ, исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, ограничения свободы, а также осуществление контроля за условно осужденными, осужденными, которым отбывание наказания отсрочено, в соответствии со ст.ст. 16, 177, 178.1, 187 УИК РФ возложены на уголовно-исполнительные инспекции.

Практика прокурорского надзора на данном направлении свидетельствует, что осуществляемый сотрудниками уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел контроль за поведением осужденных, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, не в полной мере отвечает требованиям уголовно-исполнительного законодательства<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Прокурорский надзор за соблюдением законов при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией от общества : пособие / М. М. Магомедрасулов

Еще в 2002 году Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации говорил о необходимости гуманизации уголовного законодательства и системы наказаний, рекомендовал вместо лишения свободы при наличии соответствующих оснований широко применять штрафы и другие, более гуманные, меры наказания. Это явилось началом процесса расширения применения наказаний, не связанных с изоляцией от общества. В частности, с 1 января 2005 года стали исполняться наказания в виде обязательных работ<sup>29</sup>.

Наказание в виде *обязательных работ* исполняется по месту жительства осужденных (ст. 25 УИК РФ). Вид обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями. Уголовно-исполнительные инспекции ведут учет осужденных; разъясняют им порядок и условия отбывания наказания; согласовывают с органами местного самоуправления перечень объектов, на которых осужденные отбывают обязательные работы; контролируют поведение осужденных; ведут суммарный учет отработанного осужденными времени.

Наказание в виде *лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью*, назначенное в качестве как основного, так и дополнительного вида наказания к штрафу, обязательным работам, исправительным работам или ограничению свободы, а также при условном осуждении, исполняется по месту жительства (работы) осужденных (ст. 33 УИК РФ). Уголовно-исполнительные инспекции ведут учет осужденных; контролируют соблюдение осужденными предусмотренного приговором суда запрета занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; проверяют исполнение требований приговора администрацией организаций, в которых работают осужденные, а также органами, правомочными аннулировать разрешение на занятие определенной деятельностью, запрещенной осужденным; организуют проведение с осужденными воспитательной работы.

---

и др. ; Генеральная прокуратура Рос. Федерации, Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 4.

<sup>29</sup> Об организации работы по соблюдению прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы : решение Коллегии Минюста России от 16 дек. 2005 г.

Наказание в виде *исправительных работ* отбывается осужденным по основному месту работы, а осужденным, не имеющим основного места работы, — в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного (ст. 39 УИК РФ). Уголовно-исполнительные инспекции ведут учет осужденных; разъясняют порядок и условия отбывания наказания; контролируют соблюдение условий отбывания наказания осужденными и исполнение требований приговора администрацией организаций, в которых работают осужденные; проводят с осужденными воспитательную работу; с участием сотрудников полиции контролируют поведение осужденных; обращаются в органы местного самоуправления по вопросу изменения места отбывания осужденными исправительных работ; принимают решение о приводе осужденных, не являющихся по вызову или на регистрацию без уважительных причин; проводят первоначальные мероприятия по розыску осужденных; готовят и передают в соответствующую службу материалы об осужденных, местонахождение которых неизвестно.

За отбыванием осужденными наказания в виде *ограничения свободы* осуществляется надзор (ст. 47.1 УИК РФ). Уголовно-исполнительная инспекция по месту жительства осужденного к наказанию в виде ограничения свободы ставит его на персональный учет. При постановке на учет осужденный подлежит дактилоскопической регистрации и фотографированию. Уголовно-исполнительные инспекции проводят воспитательную работу с осужденными к наказанию в виде ограничения свободы. В воспитательной работе с осужденными могут принимать участие представители общественности.

На уголовно-исполнительные инспекции возлагается также обязанность контролировать поведение подозреваемого или обвиняемого в месте исполнения меры пресечения в виде *домашнего ареста* (согласно ч. 7 ст. 107 УПК РФ) и соблюдение им наложенных судом запретов и ограничений. Часть 7 ст. 107 УПК РФ предусматривает возможность установления при избрании домашнего ареста следующих ограничений и запретов: выходить за пределы жилого помещения, в котором проживает подозреваемый или обвиняемый; общаться с определенными лицами; отправлять и получать почтово-телеграфные отправления; использовать средства связи и информационно-



телекоммуникационную сеть Интернет. Таким образом инспекция контролирует ограничения и запреты на контакты с определенными лицами, в том числе посредством любых средств связи.

При проведении проверки прокурор должен оценить законность различных действий и решений должностных лиц уголовно-исполнительных инспекций, а также принятых ими правовых актов. В частности, проверке подлежит:

*законность постановки на учет, ведения и снятия с учета осужденных.* Основанием для постановки на учет осужденного являются поступившие в уголовно-исполнительную инспекцию копия приговора (определения, постановления) суда, вступившего в законную силу, либо акт о помиловании в отношении лица, которому лишение свободы заменено более мягким видом наказания. В день поступления копии приговора (определения, постановления) суда инспекция регистрирует его в журнале входящих документов и в соответствующем журнале учета осужденных. День регистрации копии приговора (определения, постановления) суда считается днем постановки осужденного на учет инспекции. В день поступления копии приговора (определения, постановления) инспекция направляет в суд, вынесший приговор (определение, постановление), извещение о принятии его к исполнению, которое составляется на бланке инспекции. С целью проверки полноты и своевременности постановки осужденных на учет в уголовно-исполнительной инспекции прокурору целесообразно сделать сверку полученных из суда сведений с записями в журналах учета, учетными карточками и личными делами осужденных. На различные категории осужденных в инспекции ведутся отдельные журналы учета. При изучении этих журналов по заполняемым реквизитам можно выявить нарушения закона<sup>30</sup>. На каждого осужденного инспекцией должно быть заведено личное дело, по материалам которого можно проверить все аспекты, связанные с исполнением приговора. Также на каждого осужденного заполняется учетная карточка, на отдельные категории осужденных заполняются контрольная, сторожевая и контрольно-срочковая карточки. При необходимости прокурор сопоставляет с материалами личных дел осужденных сведения,

---

<sup>30</sup> Прокурорский надзор за законностью исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы : метод. пособие / Генеральная прокуратура Российской Федерации. М., 2012. С. 6.

содержащиеся в учетных, сторожевых, контрольно-сроковых и контрольных карточках, регистрационных листах, справках проверок инспекции по месту работы осужденных.

Основаниями освобождения от отбывания наказания осужденного являются: отбытие срока наказания, назначенного приговором суда; отмена приговора суда с прекращением производства по делу; условно-досрочное освобождение от отбывания наказания; замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания; помилование или амнистия; тяжелая болезнь или инвалидность; иные основания, предусмотренные законом. При проверке законности прекращения отбывания наказания и снятия осужденного с учета следует учитывать, что дату и основания снятия с учета должностные лица инспекции обязаны занести в журнал учета, учетную карточку и личное дело осужденного;

*законность осуществления контроля за соблюдением осужденными условий отбывания наказаний, их поведением, исполнением возложенных судом на них обязанностей, запретов и ограничений.* Инспекции формируют и ведут автоматизированную базу данных осужденных, в которую вносятся сведения об осужденных, порядке и условиях отбывания ими наказаний, а также результаты контроля за их поведением. При постановке на учет осужденному направляется уведомление о дате явки в инспекцию с документами, удостоверяющими личность. В день явки осужденного должностные лица инспекции проводят с ним первоначальную беседу. Инспекция обязана проверить документы, удостоверяющие личность осужденного, составить анкету, в которой отражаются гражданство, место регистрации и жительства, работы, учебы, контактные телефоны, сведения о родственниках и лицах, проживающих совместно с ним, а также входящих в круг его общения; осуществить дактилоскопирование осужденного; выяснить сведения, имеющие значение для исполнения приговора (постановления, определения) суда (наличие документов, необходимых для трудоустройства, наличие прежних судимостей, состояние здоровья, материальное положение и др.). В ходе первоначальной беседы инспекция разъясняет: порядок и условия отбывания наказания, назначенного приговором суда, права и обязанности осужденного, ответственность за их несоблюдение; последствия совершения повторного преступления; особенности отбывания наказаний различными категориями осужденных. По окончании беседы составляется доку-

мент о правах и обязанностях осужденного и ответственности за допущенные нарушения в период отбывания наказания — подписка, осужденному выдается памятка в соответствии с видом назначенного наказания. Условно осужденному, на которого судом возложена обязанность пройти курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании или венерического заболевания, выдается соответствующее направление. Контроль за исполнением обязанностей, возложенных судом, осуществляется инспекцией посредством средств связи, направления запросов, посещения организаций, о чем делается отметка в учетной карточке.

Прокурору необходимо установить наличие анкет осужденных и изучить их, а также документы о правах и обязанностях осужденного и ответственности за допущенные нарушения в период отбывания наказания — подписки. Содержание этих документов необходимо соотнести с материалами личных дел осужденных и учетных карточек;

*законность проведения первоначальных мероприятий по розыску осужденных, а также установлению места нахождения условно осужденного.* Первоначальные мероприятия по установлению местонахождения осужденных к обязательным работам, исправительным работам, условно осужденных и осужденных с отсрочкой отбывания наказания, скрывшихся от отбывания наказания или контроля либо не прибывших в инспекцию после освобождения из исправительного учреждения, проводит инспекция, на учете которой они состоят. Первоначальные мероприятия по установлению местонахождения осужденных проводятся на основании рапорта, составленного сотрудником инспекции и утвержденного начальником инспекции, с момента, когда инспекции стало известно об уклонении осужденного от отбывания наказания либо контроля. При проведении первоначальных мероприятий по установлению местонахождения осужденного инспекция: информирует подразделение розыска территориального органа ФСИН России об осужденном, в отношении которого начаты первоначальные мероприятия по установлению его местонахождения; проводит по месту жительства, в организации, где работал (учился) осужденный, опрос лиц, которым могут быть известны сведения о вероятном местонахождении осужденного; запрашивает и получает информацию по учетам подведомственных территориальному органу ФСИН России учреждений; использует иные доступные источники информа-

ции, способствующие розыску осужденного. Если в течение тридцати дней в результате первоначальных мероприятий местонахождение осужденного не будет установлено, инспекция выносит постановление о розыске, которое совместно с материалами первоначальных мероприятий по установлению местонахождения осужденного направляется в соответствующий орган внутренних дел.

Прокурор должен изучить документы, полученные в ходе первоначальных мероприятий по установлению местонахождения осужденного, которые помещаются в отдельную папку (хранится при личном деле осужденного), а также постановление о розыске;

*соблюдение закона о проведении с осужденными воспитательной работы.* Инспекция организует проведение с осужденными воспитательной работы. Инспекция взаимодействует с органами местного самоуправления и социальными службами в решении вопросов оказания осужденным помощи в социальной адаптации и создает условия для участия общественных объединений в исправлении осужденных. Воспитательная работа представляет собой комплекс мер, способствующих преодолению осужденными личностных деформаций, интеллектуальному и духовному развитию, правопослушному поведению и социальной адаптации, а также целенаправленно позитивно воздействующих на осужденных путем включения их в различные сферы жизнедеятельности (трудовую, общеобразовательную, общественную). Воспитательная работа должна осуществляться с учетом личности осужденного, его отношения к труду, совершенного преступления, исполнения осужденным возложенной обязанности, а также других значимых обстоятельств.

Прокурору следует установить, применялись ли уголовно-исполнительной инспекцией основные формы воспитательной работы применительно к отдельным осужденным: индивидуальные и групповые беседы с осужденными по разъяснению порядка и условий отбывания наказания; беседы с родственниками осужденных и лицами, способными оказывать на осужденных положительное или отрицательное воздействие; посещение осужденных по месту жительства с целью изучения их поведения в быту и образа жизни; посещение рабочих мест осужденных, проведение бесед с ними и представителями администрации организаций, на которых возложен контроль за поведением осужденных на производстве и проведение с ними воспитатель-

ной работы; проведение иных воспитательных мероприятий, способствующих исправлению осужденных;

*законность применения к осужденным мер поощрения и взыскания.* По результатам выполнения своих обязанностей к осужденным могут применяться меры поощрения и взыскания. Оценка законности применения взысканий к осужденным включает в себя проверку: обоснованности наложения взыскания (подтверждены ли совершенное нарушение и виновность осужденного соответствующими документами); соразмерности взыскания содеянному проступку и личности нарушителя; своевременности наложения взыскания; соблюдения установленного законом порядка наложения взыскания. Инспекция вправе с учетом поведения осужденного и сложившихся обстоятельств осуществлять проверку по месту жительства, работы (учебы) либо в общественных местах, о результатах проверки составляется справка. Основными документами, удостоверяющими нарушения, являются акты и рапорты сотрудников уголовно-исполнительных инспекций. К указанным документам должны приобщаться: письменное объяснение нарушителя, объяснения иных лиц, другие материалы, свидетельствующие о допущенных нарушениях. Решения о наложении взыскания с соответствующими материалами приобщаются к личным делам осужденных.

Кроме того, путем изучения личных дел, других документов, характеризующих осужденного, и ознакомления с записями в учетных карточках прокурор может также установить обоснованность применения наиболее распространенных мер поощрения;

*законность рассмотрения и разрешения предложений, заявлений и жалоб осужденных.* Инспекции рассматривают заявления, жалобы и другие обращения осужденных и граждан по вопросам, отнесенным к их компетенции. Важной обязанностью прокурора является обеспечение права осужденных обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в государственные органы, общественные организации и к должностным лицам. По книге регистрации письменных жалоб и заявлений, а также по личным делам осужденных прокурор проверяет, как учитываются жалобы и заявления, своевременно ли они рассматриваются, правильно ли разрешаются. Особого внимания требует проверка сообщений о произволе и беззаконии при наложении взысканий, применении незаконных мер воздействия на осужденных;

*законность осуществления контроля поведения подозреваемого или обвиняемого в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста (согласно ч. 7 ст. 107 УПК РФ) и соблюдении им наложенных судом запретов и ограничений.* Прокурору необходимо путем изучения служебных документов уголовно-исполнительной инспекции проверить выполнение ею обязанностей: применять аудиовизуальные, электронные и иные технические средства; выявив наличие у подозреваемого или обвиняемого заграничного паспорта — уведомлять орган, в производстве которого находится уголовное дело, и орган Федеральной миграционной службы по месту исполнения меры пресечения; не реже двух раз в неделю в любое время суток (за исключением ночного) посещать подозреваемого (обвиняемого) по месту исполнения меры пресечения, а в случае отсутствия запрета на выход из жилого помещения посещать с той же частотой подконтрольное лицо по месту его работы (учебы); не реже двух раз в неделю проводить дополнительную проверку нахождения лица по месту исполнения меры пресечения с использованием средств телефонной связи (в случае отсутствия установленного судом подозреваемому (обвиняемому) ограничения на использование средств телефонной связи).

Таким образом, наиболее распространенными нарушениями в деятельности администраций уголовно-исполнительных инспекций являются:<sup>31</sup>

непостановка либо несвоевременная постановка на учет осужденных;

невыполнение либо неполное выполнение действий по контролю за соблюдением осужденными условий отбывания наказаний, их поведением, исполнением возложенных на них судом обязанностей, запретов и ограничений;

невыполнение мероприятий по установлению местонахождения осужденных к обязательным работам, исправительным работам, условно осужденных и осужденных с отсрочкой отбывания наказания, скрывшихся от отбывания наказания или контроля

---

<sup>31</sup> О практике прокурорского надзора за исполнением сотрудниками уголовно-исполнительных инспекций ФСИН России требований законов при постановке на учет осужденных к наказаниям и иным мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 28 июня 2017 г. № 17-14-2017.

либо не прибывших в инспекцию после освобождения из исправительного учреждения;

отсутствие воспитательной работы с осужденными либо ведение этой работы формально;

незаконное применение мер наказания либо поощрения;

несвоевременное снятие осужденных с учета.

Кроме того, в системе уголовных наказаний Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона от 7 декабря 2011 года № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» начиная с 1 января 2017 года стало применяться новое уголовное наказание — принудительные работы, исполнение которых возложено на исправительные центры Федеральной службы исполнения наказаний.

Действующее в настоящее время уголовное законодательство Российской Федерации в духе гуманизации уголовных наказаний принудительные работы определяет как альтернативу лишения свободы, выступает в качестве основного уголовного наказания и может применяться за совершение преступления небольшой или средней тяжести либо за совершение тяжкого преступления впервые. Срок, на который данный вид наказания может назначаться, — от двух месяцев до пяти лет. При этом принудительные работы не назначаются несовершеннолетним лицам, лицам, признанным инвалидами первой или второй группы, беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, женщинам, достигшим пятидесятипятилетнего возраста, мужчинам, достигшим шестидесятилетнего возраста, а также военнослужащим.

Согласно данным ФСИН России в январе 2017 года исправительные центры, начали работать в четырех регионах России: Тамбовской области, Ставропольском крае, Тюменской области и Приморском крае на базе ранее существовавших исправительных учреждений. Кроме того, участки для осужденных к принудительным работам открываются при исправительных учреждениях еще в семи субъектах Российской Федерации<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации : офиц. сайт. URL: [http://www.fsin.su/news/index.php?ELEMENT\\_ID=277910&spbase\\_id=1013052](http://www.fsin.su/news/index.php?ELEMENT_ID=277910&spbase_id=1013052) (дата обращения: 28.05.2018).

В настоящее время на территории Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года № 2392-р «О создании федеральных казенных учреждений» создано пять исправительных центров и приказом ФСИН России от 14 ноября 2016 года № 911 «О создании изолированных участков, функционирующих как исправительные центры, при исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы и внесении изменений в уставы федеральных казенных учреждений, подчиненных территориальным органам Федеральной службы исполнения наказаний» образовано двенадцать изолированных участков, функционирующих как исправительные центры при исправительных учреждениях, исполняющих альтернативное лишению свободы наказание в виде принудительных работ. Предполагается, что в дальнейшем указанные исправительные центры появятся во всех субъектах Российской Федерации.

На сегодняшний день, учитывая малый срок действия исправительных центров, осуществляющих исполнение наказания в виде принудительных работ, прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности указанных учреждений пенитенциарной системы представляет особую актуальность, особенно в первые годы деятельности данных учреждений.

Прокурорская деятельность в указанной сфере регламентируется главой 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка ориентирует прокуроров организовать работу так, чтобы при осуществлении надзора за исполнением законов прокуроры могли своевременно предупреждать, выявлять и пресекать нарушения законов в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, исполняющих наказание<sup>33</sup>.

Прокурорский надзор за исполнением законов исправительными центрами кардинально не отличается от надзора за исполнением законов иными исправительными учреждениями, в частности исправительными колониями, колониями-поселениями,

---

<sup>33</sup> Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 16 янв. 2014 г. № 6.



тюрьмами. Однако следует выделить некоторые особенности, обусловленные спецификой нового вида наказания, на которые прокурорам необходимо обращать внимание при подготовке надзорных мероприятий и в ходе их проведения. Полагаем необходимым остановиться на основных вопросах, требующих выяснения в ходе прокурорской проверки законности исполнения наказания в виде принудительных работ.

1. В силу требований ст. 60.2 УИК РФ территориальный орган уголовно-исполнительной системы по месту жительства осужденного к принудительным работам или по месту его осуждения непосредственно либо через учреждение, исполняющее наказание, не позднее десяти суток со дня получения копии приговора (определения, постановления) суда вручает осужденному предписание о направлении к месту отбывания наказания.

В случае уклонения осужденного к принудительным работам от получения предписания или неприбытия к месту отбывания наказания в установленный в предписании срок осужденный объявляется в розыск территориальным органом уголовно-исполнительной системы и подлежит задержанию на срок до срока восьми часов. Данный срок может быть продлен судом до тридцати суток. При этом после задержания осужденного к принудительным работам суд принимает решение о заключении осужденного под стражу и замене принудительных работ лишением свободы.

Следовательно, прокурорскую проверку целесообразно начать с оценки выполнения пенитенциарным ведомством обязанности по своевременному вручению осужденным предписания, а также объявления в розыск лиц, уклоняющихся от его получения.

2. Трудовая деятельность осужденных к принудительным работам выступает сущностью самого наказания, поэтому каждый осужденный к данному виду уголовного наказания обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных центров (ст. 60.7 УИК РФ). Осужденные к принудительным работам привлекаются к труду в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации, за исключением правил приема на работу, увольнения с работы, перевода на другую работу, отказа от выполнения работы, предоставления отпусков (ч. 1 ст. 60.8 УИК РФ).

Наряду с обязанностью осужденных трудиться у исправительных центров есть обязанность привлекать последних к труду с учетом пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и (по возможности) специальности, исходя из наличия рабочих мест.

Таким образом, второй вопрос, который должен решить прокурор, — все ли осужденные трудоустроены?

Напомним, что осужденный к принудительным работам не вправе отказаться от предложенной ему работы, однако перевод осужденного на другую работу допустим.

При уклонении осужденного от отбывания принудительных работ неотбытый срок наказания подлежит замене на лишение свободы из расчета один день лишения свободы за один день принудительных работ, в связи с чем в каждом конкретном случае прокурору необходимо выяснить причины, побудившие осужденного отказаться от выполнения работы.

3. Учитывая, что работником выступает осужденный, который не вправе отказаться от работы, прокурору при проведении надзорных мероприятий следует особое внимание уделить вопросам соблюдения работодателем трудового законодательства в области охраны труда и техники безопасности (ст. 212 ТК РФ).

В частности, работодатель обязан обеспечить: безопасность работников при эксплуатации зданий, сооружений, оборудования, осуществлении технологических процессов, а также применяемых в производстве инструментов, сырья и материалов; создание и функционирование системы управления охраной труда; режим труда и отдыха работников; приобретение и выдачу за счет собственных средств специальной одежды, специальной обуви и других средств индивидуальной защиты; обучение безопасным методам и приемам выполнения работ и оказанию первой помощи пострадавшим на производстве; проведение инструктажа по охране труда, стажировку на рабочем месте и проверку знания требований охраны труда; проведение специальной оценки условий труда в соответствии с законодательством об охране труда и т. д.

В случае нарушения работодателем требований законодательства об охране труда жизнь и здоровье осужденного могут быть под угрозой. В этой связи реагирование прокурора путем применения имеющихся средств прокурорского надзора на подобные нарушения всегда должно быть своевременным и адекватным.

4. В силу требований ч. 4 ст. 60.4 УИК РФ осужденным к принудительным работам запрещается приобретать, хранить и использовать предметы и вещества, перечень которых установлен законодательством Российской Федерации и правилами внутреннего распорядка исправительных центров, в частности предметы, изделия и вещества, изъятые из гражданского оборота; все виды оружия, боеприпасы, взрывчатые, легковоспламеняющиеся, радиоактивные и ядовитые вещества; все виды алкогольных напитков, дрожжи, пиво; наркотические вещества, психотропные токсические и сильнодействующие вещества, их аналоги и лекарственные вещества, обладающие наркотическим действием, не предписанные медицинским назначением; материалы, предметы и видеофильмы эротического и порнографического содержания; экстремистские материалы и символика экстремистской организации; игральные карты; татуировочные машинки и принадлежности к ним.

В ходе прокурорской проверки трудовой деятельности осужденных к принудительным работам необходимо проверить, каким образом администрацией исправительных центров контролируется соблюдение осужденными установленного порядка исполнения и отбывания наказания (режима), особенно в организациях, где они трудоустроены.

Учитывая, что в ряде регионов при исправительных учреждениях образованы изолированные участки, функционирующие как исправительные центры, прокурор должен уделить внимание соблюдению исправительными центрами режимных требований, связанных с контактами осужденных к принудительным работам с осужденными к лишению свободы, в том числе в процессе трудовой деятельности.

5. Статья 60.10 УИК РФ регламентирует удержания из заработной платы осужденных к принудительным работам.

Размер удержания из заработной платы осужденных к принудительным работам устанавливается приговором суда. Вместе с тем в исправительных центрах осужденным к принудительным работам выплачивается не менее 25 % от начисленной им заработной платы.

Кроме того, осужденные к принудительным работам ежемесячно возмещают из собственных средств расходы исправительных центров на оплату коммунально-бытовых услуг и содержа-

ние имущества в пределах фактических затрат, произведенных в данном месяце; при отсутствии собственных средств указанные расходы осужденными не возмещаются (ч. 2.1 ст. 60.5 УИК РФ).

В ходе проверки прокурорам необходимо проверить законность порядка начисления осужденным к принудительным работам заработной платы и ее размер, а также удержания из нее.

б. За хорошее поведение и добросовестное отношение к труду администрацией исправительного центра к осужденным к принудительным работам могут применяться следующие меры поощрения: благодарность, досрочное снятие ранее наложенного взыскания, предоставление возможности выезда за пределы исправительного центра в границах муниципального образования, на территории которого центр расположен, в выходные и праздничные дни; а к допустившим нарушения порядка и условий отбывания принудительных работ могут применяться меры взыскания: выговор, отмена права проживания вне общежития, водворение в помещение для нарушителей на срок до пятнадцати суток.

Прокурорам, осуществляющим надзор за законностью деятельности исправительных центров необходимо на системной основе осуществлять проверки применения мер поощрения и взыскания к осужденным, отбывающим наказание в исправительных центрах. Отсутствие необоснованных мер взыскания предполагает комфортные условия отбывания наказания и одновременно является мотивирующим аргументом для осужденных встать на путь исправления.

Полномочия по применению мер поощрения или взыскания возложены Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации (ст.ст. 60.15 и 60.17) на начальника исправительного центра либо начальника изолированного участка, функционирующего как исправительный центр при исправительном учреждении. Прокурорам незамедлительно следует опротестовывать незаконные и необоснованные решения начальников исправительных колоний о наложении мер взыскания или поощрения в отношении лиц, отбывающих наказание в виде принудительных работ.

Администрации исправительных центров регулярно допускают в своей деятельности:

несоответствие порядка, условий и режима отбывания осужденными принудительных работ требованиям законодательства;

несоблюдение норм трудового законодательства, включая норм об охране труда, оплате труда, удержании в доход государства средств в размере, установленном приговором суда;

непроведение первоначального медицинского освидетельствования при поступлении на работу;

нарушение режимных требований отбывания осужденными принудительных работ, а именно: наличие в процессе трудовой деятельности контактов с осужденными к лишению свободы;

непроведение воспитательной работы с осужденными;

нарушения при привлечении к мерам дисциплинарной ответственности.

## *ЛИТЕРАТУРА*

1. Конституция Российской Федерации.
2. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации.
5. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. — С изм. и доп.
6. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17 янв. 1992 г. № 2202-1. — С изм. и доп.
7. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : федер. закон Рос. Федерации от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ. — С изм. и доп.
8. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 21 нояб. 2011 г. № 323-ФЗ. — С изм. и доп.
9. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : Закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1. — С изм. и доп.
10. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : указ Президента Рос. Федерации от 13 окт. 2004 г. № 1314. — С изм. и доп.
11. Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 25 марта 2015 г. № 161. — С изм. и доп.
12. Об утверждении Правил оказания лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы, медицинской помощи в медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения, а также приглашения для проведения консультаций врачей-специалистов указанных медицинских организаций при невозможности оказания медицинской помощи в учреждениях уголовно-исполнительной системы : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 дек. 2012 г. № 1466.

13. Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 16 янв. 2014 г. № 6.

14. Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов) : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 8 авг. 2011 г. № 237.

15. Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 30 янв. 2013 г. № 45. — С изм. и доп.

16. Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений : приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 16 дек. 2016 г. № 295. — С изм. и доп.

17. Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы : приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 14 окт. 2005 г. № 189. — С изм. и доп.

18. Бровин Г. И. Прокурорский надзор за законностью исполнения приговора / Г. И. Бровин, В. Т. Михайлов. — Москва : Юрид. лит., 1977. — 134 с.

19. Воронин О. В. Становление пенитенциарного надзора в России: исторические аспекты : монография / О. В. Воронин. — Томск : Изд-во НТЛ, 2010. — 144 с.

20. Кустов М. Н. Актуальные проблемы нарушения требований законов, регулирующих труд осужденных / М. Н. Кустов // Человек: преступление и наказание. — 2017. — Т. 25, № 4. — С. 657—661.

21. Кустов М. Н. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов при привлечении к труду осужденных в пенитенциарных учреждениях / М. Н. Кустов // Криминалистика. — 2016. — № 2(19). — С. 81—85.

22. Лавриненко М. В. К вопросу о применении ареста как вида уголовного наказания в Российской Федерации / М. В. Лавриненко, Г. Л. Минаков // Евразийская юридическая конференция : междунар. науч.-практ. конф. ( 23 мая 2018 года, г. Пенза ) : сб. статей. — Пенза : Наука и Просвещение, 2018. — С. 112—115.

23. Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав и свобод осужденных к лишению свободы : пособие / В. К. Артеменков [и др.] ; Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. — Москва : АГП РФ, 2016. — 92 с.

24. Теория прокурорской деятельности: история формирования и развития научной школы : монография / Е. Л. Никитин [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. — Санкт-Петербург : Петрополис, 2018. — 204 с.



Учебное издание

*Евгений Львович НИКИТИН,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

*Михаил Николаевич КУСТОВ*

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР  
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ  
ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ, ИСПОЛНЯЮЩИХ НАКАЗАНИЕ,  
МЕСТ СОДЕРЖАНИЯ ЗАДЕРЖАННЫХ  
И ЗАКЛЮЧЕННЫХ ПОД СТРАЖУ**

*Учебное пособие*

Редактор *О. А. Хропина*

Компьютерная правка и верстка *С. В. Тедеевой, А. В. Корейво*

Подписано в печать 26.12.2018. Формат 60х90/16.  
Печ. л. 4,0. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—150). Заказ 2355.

Отдел научной информации и издательской деятельности  
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)  
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)  
Университета прокуратуры Российской Федерации  
191014, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44