

УДК 343

DOI: 10.34670/AR.2022.96.31.031

Правовое регулирование прокурорского надзора в местах лишения свободы

Шевяков-Аракчеев Ярослав Александрович

Аспирант,
Московский университет им. С.Ю. Витте,
115432, Российская Федерация, Москва, пр-д 2-й Кожуховский, 12/1;
e-mail: Sadam234@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются виды нормативных актов, регулирующих деятельность прокуратуры по надзору в местах лишения свободы, и их иерархия. Анализируется взаимосвязь законодательства, определяющего статус, организацию и деятельность органов прокуратуры в Российской Федерации, с отраслевым законодательством: уголовным, уголовно-процессуальным, уголовно-исполнительным. Правовые основы деятельности прокуратуры рассматриваются исходя из действенности их использования при реализации надзорных полномочий по установлению и устранению нарушений в исправительных колониях, а также их изменений в современных условиях. Указывается на то, что в настоящее время деятельность прокуратуры основывается на огромном массиве правовых документов, которые представляют собой стройную иерархическую систему. Делается вывод о том, что существует необходимость издания нормативного правового акта, регулирующего межведомственное взаимодействие прокуратуры, органов ведомственного и судебного контроля по вопросам исполнения законов администрациями мест содержания задержанных, заключенных под стражу и исправительных учреждений.

Для цитирования в научных исследованиях

Шевяков-Аракчеев Я.А. Правовое регулирование прокурорского надзора в местах лишения свободы // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 7А. С. 229-234. DOI: 10.34670/AR.2022.96.31.031

Ключевые слова

Федеральный закон, прокурорский надзор, прокуратура, места лишения свободы, правовое регулирование.

Введение

Конституция РФ закладывает юридический фундамент деятельности прокуратуры. В ст. 129 законодателем монументально изложены и закреплены первоисточки прокурорского надзора в виде принципов, определяющих общие порядки организации работы и обязанности, среди которых конституционно закрепляется такой вид надзорной деятельности, как надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Таким образом законотворец хочет показать, что Конституция РФ и законы, принимаемые на ее основе, являются приоритетной ценностью, а правильное их применение и следование букве закона провозглашает правовое государство, которое не может существовать без надзорной деятельности прокуратуры, обеспечивающей и при необходимости предотвращающей злоупотребления нормами права, что может приводить к нарушению прав и свобод человека и гражданина.

Законодатель ведет непрерывную работу по развитию и совершенствованию правовых основ деятельности надзорного органа, что подтверждается внесением изменений в Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1. Данный закон является вторым по порядку и первым по значимости нормативно-правовым актом, формирующим единую структуру отраслей прокурорского надзора, где установлены его предмет и пределы, которые в последующем формируют компетенции и определяют содержание конкретного направления деятельности – вида надзорной деятельности за исполнением законов, а также регулирующим перечень полномочий прокурора по установлению и устранению выявленных нарушений, влекущих неблагоприятные последствия для лиц, являющихся сторонами в конкретных правоотношениях, регулируемых законодательством Российской Федерации.

Основная часть

Надзорная деятельность прокурора за законностью исполнения исправительными учреждениями материальных и процессуальных норм права является составной частью функций по защите конституционных прав и законных интересов лиц, находящихся в местах лишения свободы, что закреплено нормами четвертой главы третьего раздела Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 и ст. 1 и 22 УИК РФ. Значимость надзора за указанной сферой следует из положений ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1, которая подчеркивает необходимость обеспечения надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

В настоящее время в уголовно-исполнительной системе происходят реформационные процессы, которые изменяют правовую основу анализируемого направления деятельности. Действующие ранее нормативно-правовые акты, в том числе международные соглашения, содержащие нормы международного права, регулирующие осуществление прокурорского надзора в местах лишения свободы, необходимо было учитывать, поскольку Российская Федерация как правопреемник СССР является участником многочисленных международных договоров и признает ряд резолюций и решений международных организаций по вопросам противозаконного обращения с лицами, отбывающими наказание в виде лишения свободы.

Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ ратифицировал Декларацию прав и свобод

человека и гражданина, которой провозглашен приоритет международных норм, относящихся к правам человека, перед законами России, что позднее нашло отражение в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Присоединение РФ к международным договорам стало одной из причин принятия в 1991-2000 гг. новых кодексов (уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного), которые до настоящего времени совершенствуются и претерпевают изменения.

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1984 г. и вступившая в силу для СССР 26 июня 1987 г., обязательна для Российской Федерации как правопреемника СССР, поэтому положение о гуманном обращении с осужденными нашло свое закрепление в УИК РФ, поскольку вытекает не только из Конституции РФ, но и из международного договора.

Правовой основой международного сотрудничества в рассматриваемой сфере можно назвать следующие наиболее известные документы: Конвенцию о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания (1948 г.); Европейскую конвенцию о выдаче (1957 г.); Европейскую конвенцию о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1959 г.); Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (1955 г.); Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (1988 г.); Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (1990 г.); Минимальные стандартные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила) (1990 г.); Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) (1985 г.) и др. Вышеуказанные международные акты с 2000 по 2021 г. создали условия, позволяющие говорить о том, что Российская Федерация перестала считаться негуманной или даже жестокой страной, имеющей уголовное-исполнительное прошлое, полученное от СССР.

Законодательные акты определяют лишь часть общего понимания и восприятия уголовно-исполнительной системы РФ, они выступают в роли сосуда, а непосредственно люди, занимающие должности и отвечающие за правовое применение законодательства, формируют то содержимое, которое и заполняет пустой объем. От того, насколько эффективна работа прокуратуры, ответственной за реализацию своих полномочий в рамках надзорной деятельности в местах лишения свободы, зависит качество содержимого сосуда. Именно прокуроры обеспечивают баланс между законным применением мер наказания осужденных и незаконным, нарушающим права человека, что является недопустимым для правового государства.

Практическая деятельность прокуратуры детально регулируется приказами, указаниями, распоряжениями Генерального прокурора РФ. Ценность ведомственных актов заключается в том, что они издаются во исполнение законов, имеют обязательную силу для сотрудников прокуратур, подробно и обстоятельно определяют содержание прокурорского надзора, устанавливают единую практику производства тех или иных действий, дают толкование по проблемным вопросам.

Надзор за исполнением законов в местах изоляции от общества регламентируется Приказами Генпрокурора России от 8 августа 2011 г. № 237 и от 16 января 2014 г. № 6, которые

устанавливают такие цели, как своевременное, предупреждение, выявление и пресечение нарушения законов в изоляторах временного содержания и исправительных учреждениях во всех сферах жизни задержанного и осужденного (организации жизнедеятельности, питания, здравоохранения, условий отбывания наказания, освобождения от отбывания наказания и др.), а также конкретизируют методы прокурорского надзора.

Таким образом, прокурорский надзор в целом и деятельность прокурора в местах лишения свободы в частности регламентируются рядом нормативных документов: 1) международными договорами РФ; 2) Конституцией РФ; 3) законами РФ; 4) приказами Генерального прокурора РФ, распоряжениями Правительства РФ, постановления Пленума Верховного Суда РФ, приказами Минюста России.

Заключение

В настоящее время деятельность прокуратуры основывается на огромном массиве правовых документов, которые представляют собой стройную иерархическую систему. В результате ее длительного развития мы наблюдаем четкую иерархию субъектов, осуществляющих прокурорский надзор, а также подробную регламентацию их деятельности в нормативных правовых актах различного уровня. Все эти изменения благоприятно воздействуют на качество осуществляемого прокурорского надзора в местах лишения свободы, что улучшает качество отбывания наказания в исправительных учреждениях. За последнее десятилетие уголовно-исполнительная политика государства, на наш взгляд, делает все возможное для кратчайшего и безболезненного реформирования уже устаревшей системы исполнения наказаний, доставшейся нам от СССР.

Однако на достигнутом еще рано останавливаться, поскольку в связи с высокой социальной значимостью обеспечения прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания, требуется постоянное совершенствование соответствующего законодательства, так как условия отбывания наказания не соответствуют международным стандартам, а прокурорский надзор позволяет предупреждать нарушения, выявлять и устранять их, а следовательно, приближаться к ним.

Полагаем, что существует необходимость издания нормативного правового акта, регулирующего межведомственное взаимодействие прокуратуры, органов ведомственного и судебного контроля по вопросам исполнения законов администрациями мест содержания задержанных, заключенных под стражу и исправительных учреждений.

Библиография

1. Елагина А.С. Доктринальные основания прав личности в международном праве: поиск новой парадигмы // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 9А. С. 282-287.
2. Елагина А.С. Интерпретация трендов уровня преступности: нормальные и шоковые изменения // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 11А. С. 144-152.
3. Елагина А.С. Подходы к совершенствованию международного уголовного права // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 10А. С. 96-101.
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
5. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 17.01.1992 № 2202-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/
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: приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2014 № 6. URL:

- <https://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rossii-ot-16012014-n-6/>
7. 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 Генпрокуратуры России от 08.08.2011 № 237. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rf-ot-08082011-n-237/>
 8. Осокин Р.Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации (основные функции, принципы) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 199-202.
 9. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 18.12.1996: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.12.1996. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12940/
 10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.11.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 05.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/

The legal regulation of public prosecutors' supervision in places of deprivation of liberty

Yaroslav A. Shevyakov-Arakcheev

Postgraduate,
Moscow Witte University,
115432, 12/1, 2nd Kozhukhovskiy passage, Moscow, Russian Federation;
e-mail: Sadam234@mail.ru

Abstract

The article aims to consider the types of legal acts regulating the activities of the public prosecutor's office that are related to supervision in places of deprivation of liberty, and their hierarchy. It makes an attempt to carry out an analysis of the interrelation between the legislation determining the status, organization and activities of the public prosecutor's office in the Russian Federation and criminal, criminal procedural, penal legislation. The legal foundations of the public prosecutor's office are considered with due regard to the effectiveness of their use in the exercising of supervisory powers with a view to establishing and eliminating violations in correctional colonies, as well as their changes under modern conditions. The article points out that the activities of the public prosecutor's office are based on a huge array of legal documents, which represent a coherent hierarchical system. Having studied the legal regulation of public prosecutors' supervision in places of deprivation of liberty, the author of the article comes to the conclusion that there is a need to adopt a legal act regulating the interdepartmental interaction among the public prosecutor's office, departmental and judicial control bodies in the field of the execution of laws by the administrations of places of detention of detainees, prisoners and correctional institutions.

For citation

Shevyakov-Arakcheev Ya.A. (2022) Pravovoe regulirovanie prokurorskogo nadzora v mestakh lisheniya svobody [The legal regulation of public prosecutors' supervision in places of deprivation of liberty]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (7A), pp. 229-234. DOI: 10.34670/AR.2022.96.31.031

Keywords

Federal law, public prosecutors' supervision, public prosecutor's office, places of deprivation of liberty, legal regulation.

References

1. Elagina A.S. (2018) Doktrinal'nyye osnovaniya prav lichnosti v mezhdunarodnom prave: poisk novoy paradigmy [Doctrinal foundations of individual rights in international law: the search for a new paradigm]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (9A), pp. 282-287.
2. Elagina A.S. (2018) Interpretatsiya trendov urovnya prestupnosti: normal'nye i shokovye izmeneniya [Interpretation of crime trends: normal and shock changes]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (11A), pp. 144-152.
3. Elagina A.S. (2018) Podkhody k sovershenstvovaniyu mezhdunarodnogo ugolovnogo prava [Approaches to the improvement of international criminal law]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (10A), pp. 96-101.
4. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [Accessed 28/07/22].
5. *O prokurature Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 17.01.1992 № 2202-1* [On the public prosecutor's office of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 2202-1 of January 17, 1992]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ [Accessed 28/07/22].
6. *Ob organizatsii nadzora za ispolneniem zakonov administratsiyami uchrezhdenii i organov, ispolnyayushchikh ugovolnye nakazaniya, sledstvennykh izolyatorov pri sodержanii pod strazhei podozrevaemykh i obvinyaemykh v sovershenii prestuplenii: prikaz Genprokuratury Rossii ot 16.01.2014 № 6* [On the organisation of supervision over the execution of the legislation by the administrations of institutions and bodies executing criminal punishment, pre-trial detention facilities during the detention of suspects and persons accused of committing crimes: Order of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation No. 6 of January 16, 2014]. Available at: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rossii-ot-16012014-n-6/> [Accessed 28/07/22].
7. *Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za soblyudeniem zakonodatel'stva pri sodержanii podozrevaemykh i obvinyaemykh v izolyatorakh vremennogo sodержaniya organov vnutrennikh del, pogranychnykh organov FSB Rossii, na gauptvakhtakh, v konvoinykh pomeshcheniyakh sudov (voennykh sudov): prikaz Genprokuratury Rossii ot 08.08.2011 № 237* [On the organisation of public prosecutors' supervision over the observance of the legislation during the detention of suspects and accused persons in temporary detention facilities of internal affairs bodies, border agencies of the Federal Security Service of the Russian Federation, guardhouses, holding rooms of courts (military courts): Order of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation No. 237 of August 8, 2011]. Available at: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rf-ot-08082011-n-237/> [Accessed 28/07/22].
8. Osokin R.B. (2015) K voprosu ob organizatsii deyatelnosti organov prokuratury v Rossiiskoi Federatsii (osnovnye funktsii, printsipy) [On the organization of the activities of the public prosecutor's office in the Russian Federation (the main functions, principles)]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation], 9, pp. 199-202.
9. *Ugolovno-ispolnitel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 08.01.1997 № 1-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 18.12.1996: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25.12.1996* [Penal Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 1-FZ of January 8, 1997]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12940/ [Accessed 28/07/22].
10. *Ugolovno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 18.12.2001 № 174-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.11.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 05.12.2001* [Criminal Procedure Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 174-FZ of December 18, 2001]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ [Accessed 28/07/22].