Глава I. Общая характеристика полномочий прокурора для осуществления прокурорского надзора

В пенитенциарных учреждениях РФ исполняются уголовные наказания и обеспечиваются назначенные судом меры принудительного характера, в специальных учреждениях содержатся под стражей лица, привлечённые к уголовной ответственности. Эта деятельность напрямую связанна с соблюдениями прав человека, общепризнанных принципов и правовых норм, закреплённых во Всеобщей декларации прав человека и Конституции РФ. Условия содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений не должны влечь неуважение к человеческому достоинству; нельзя допускать произвола и грубости со стороны сотрудников уголовно-исполнительных учреждений; следственных изоляторов, изоляторов временного содержания по отношению к осужденным и заключённым.

Поэтому не случайно надзор за исполнением органов и учреждений, исполняющих наказание в ст. 1 Закона о прокуратуре выделен в качестве самостоятельного направления деятельности прокуратуры. Тем самым подчёркнута его значимость для охраны прав и свобод граждан, защиты интересов общества и государства, повышения эффективности борьбы с преступностью.

Правовую основу анализируемого направления деятельности прокуратуры составляют гл.2 Конституции РФ, Закон о прокуратуре, Уголовный кодекс РФ, УПК РФ, УИК РФ, федеральный закон от 21.01.1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (в ред. от 22.08.2004 г. ) и другие законы РФ, регулирующие исполнение наказаний, связанных с обращением к исполнению приговоров и иных судебных актов по уголовным делам.

Наряду с законодательством РФ в сфере исполнения уголовных наказаний и мер принудительного характера, а также содержания задержанных и заключённых под стражу действует целый ряд норм международного права.

К ним прежде всего следует относить Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных иных унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания, Минимальные стандартные правила обращения с заключёнными, Свод принципов защиты всех лиц, подвергшихся задержанию или заключению в какой бы то ни было форме.

После того как Россия вступила в Совет Европы, она взяла на себя обязательство соблюдения таких международных пактов, как: Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейская Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Европейские пенитенциарные правила, которые также являются законодательством, надзор, за исполнением которого обеспечивается органами прокуратуры.

К поднадзорным органам и учреждениям данной отрасли прокурорского надзора относятся:

исправительные учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ (далее УИС);

следственные изоляторы УИС Министерства юстиции;

следственные изоляторы органов Федеральной службы безопасности РФ;

уголовно-исполнительные инспекции органов внутренних дел;

изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел;

изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых Пограничных войск федеральной службы безопасности РФ.

Задачи осуществления прокурорского надзора конкретизированы в приказе Генерального прокурора РФ от 5.08.2003г. № 27 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний и содержаний подозреваемых и обвиняемых в следственных изоляторах».

Прокурорам субъектов Российской Федерации, городов, районов, военным прокурорам, прокурорам по надзору за законностью в исправительных учреждениях предписывается организовывать действенный надзор за соблюдением требований вышеуказанных законов и нормативных актов, регламентирующих исполнение и отбывание наказания. Прокурорский надзор нацелен на своевременное выявление, пресечение и предупреждение нарушений законности и режима содержания, прав и законных интересов лиц, находящихся в местах лишения свободы.

Существенным обстоятельством для уяснения вопроса раскрываемой темы является то, что при проверках состояния законности в исправительных и воспитательных колониях, следственных изоляторах особое внимание необходимо обращать на предупреждение фактов унижения человеческого достоинства, произвола, жестокого обращения по отношению к осуждённым и заключённым со стороны работников учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, необоснованного водворения в штрафные помещения, обеспечение гуманных условий содержания, соответствующих международным стандартным правилам обращения с заключёнными. Прокуроры обязаны организовывать жёсткий контроль за фактическим устранением выявленных нарушений законности.

Прокуроры не должны оставлять без реагирования факты неисполнения администрацией исправительных учреждений и следственных изоляторов требований прокуратуры.

В обязанность прокуроров входит постоянный анализ практики прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний, материалов расследования уголовных дел о преступлениях, совершённых в исправительных и воспитательных колониях. Результаты этих обобщений должны использоваться для совершенствования организации и повышения эффективности прокурорского надзора.

В целях обеспечения законности и обоснованности, а также соблюдения сроков содержания граждан под стражей прокуроры обязаны проверять следственные изоляторы не реже одного раза в месяц. Проверки должны проводиться во взаимодействии с отраслевыми управлениями и отделами, а по их результатам должны приниматься меры к восстановлению нарушенных прав, немедленному освобождению незаконно содержащихся по стражей.

Осуществляя надзор за законностью выполнения оперативно розыскной деятельности (далее ОРД) в исправительных учреждениях и следственных изоляторах, прокуроры обязаны руководствоваться требованиями Законов об ОРД, приказами и указаниями Генерального прокурора РФ. Особое внимание они должны уделять законности проводимых мероприятий по своевременному выявлению и предотвращению преступных проявлений, раскрытию совершённых преступлений, пресечению недозволенных связей сотрудников уголовно исправительных служб с осужденными и заключёнными.

В практике изучаемой отрасли прокурорского надзора прокуроры в целях предупреждения массовых беспорядков, захвата заложников, умышленных убийств и иных преступных проявлений в местах лишения свободы активно применяют уголовно-правовые методы борьбы с нарушителями режима содержания.

К основным организационным формам рассматриваемой деятельности прокуроров относится:

постоянное осуществление надзора за законностью приказов, распоряжений и постановлений, издаваемых администрациями исправительных учреждений и следственных изоляторов, а также органами управления УИС, и незамедлительное опротестование в случае несоответствия закону;

осуществление регулярных проверок законности досрочного освобождения от отбывания наказания;

обеспечение чёткого взаимодействия в работе прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях с территориальными прокуратурами, особенно в вопросах борьбы с преступностью;

обеспечение прокурорского надзора за исполнением наказания в виде лишения права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью (ст. 47 УК РФ), а также в виде обязательных работ (ст. 49 УК РФ), исправительных работ (ст. 50 УК РФ) путём требования от уголовно исполнительных инспекций принятия мер к повышению эффективности этих видов наказания;

обеспечение действенного надзора за соблюдением законов о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан администрациями исправительных учреждений, следственных изоляторов, а также органами ФСИН России, в подчинении у которой находятся эти учреждения. Работа с поступающими жалобами должна рассматриваться как важнейшая составная часть деятельности по укреплению законности по исполнению уголовных наказаний, защите прав осужденных и заключённых. Прокуроры должны добиваться по каждому обоснованному обращению принятия исчерпывающих мер, решительно изживать проявления бюрократизма и волокиты; жалобы о наиболее серьёзных нарушениях проверять с выездом на место.

Таким образом, суть данного направления прокурорской деятельности состоит в осуществлении надзора за законностью деятельности администраций пенитенциарных и других учреждений и органов, связанной с исполнением наказаний или назначенных судом мер принудительного характера, а также администраций мест содержания задержанных и заключенных под стражу по исполнению соответствующих решений органов, ведущих уголовное преследование лиц, совершивших преступные деяния. Предмет прокурорского надзора определён в ст. 32 Закона о прокуратуре. Из её содержания можно определить три направления прокурорского надзора:

законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, в уголовно- исполнительных и других учреждениях, исполняющих наказание;

соблюдение прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных;

законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Понятием законности нахождения лиц в указанных местах охватывается:

- законность водворения и содержания;

- соблюдение сроков содержания;

- законность освобождения из них.

В соответствии с ч.1 ст.5 Закона о содержании под стражей основанием содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, является протокол задержания, составленный в соответствии с требованиями ст. 92 УПК РФ.

Основаниями исполнения наказаний и применения иных мер уголовно-правового характера являются приговор либо изменяющие его определение или постановление суда, вступившие в силу (ст. 7 УИК РФ).

Правовое положение осужденных определено в ст. 12 УИК РФ. Это права на получение информации о своих правах и обязанностях, о порядке и об условиях отбывания назначенного судом вида наказания; на вежливое обращение со стороны персонала учреждения (осужденные не должны подвергаться жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению); осужденные независимо от их согласия не могут быть подвергнуты медицинским и иным опытам, которые ставят под угрозу их жизнь и здоровье; на обращение с предложениями и заявлениями, жалобами к администрации или органу, исполняющему наказание; на охрану здоровья и т.д.

Предметом прокурорского надзора является также исполнение обязанностей осужденными. Основные обязанности осужденных предусмотрены ст. 11 УИК РФ. Так, осужденные должны исполнять установленные законодательством РФ обязанности граждан РФ; соблюдать принятые в обществе нравственные нормы поведения, требования санитарии и гигиены; соблюдать требования законов, определяющих порядок и условия отбывания наказания; выполнять законные требования администраций учреждений и органов, исполняющих наказания.

К предмету прокурорского надзора закон также относит соблюдения порядка и условий содержания в следственных изоляторах (далее – СИЗО) осужденных, подозреваемых и обвиняемых. Должностные лица этих учреждений и органов несут ответственность за обеспечение законности в их деятельности. Одинаково недопустимы как не предусмотренные законом ограничения прав осужденных и иных лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, так и предоставление им не основанных на законе льгот. Произвольное ужесточение или ослабление установленного законом порядка и условий содержания является превышением полномочий со стороны администрации мест предварительного заключения, влечёт протест осужденных, заключённых и нередко приводит к осложнениям обстановки в этих учреждениях.

Наряду с законностью водворения и содержания, соблюдением сроков содержания в предмет законности нахождения лиц в учреждениях исполнения наказания, изолятор временного содержания (далее - ИВС) и СИЗО входит также законность их освобождения из указанных учреждений.

Прокурор обязан незамедлительно освободить постановлением каждого, кто содержится в этих учреждениях без законных оснований.

Закон о прокуратуре выделил в качестве самостоятельной части предмета прокурорского надзора соблюдение прав и обязанностей осуждёнными, подозреваемыми и обвиняемыми. Этим закон подчёркивает правозащитную функцию прокуратуры, нацеливает её на всемерную охрану прав и законных интересов осужденных и иных лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, обязывает вскрывать и своевременно устранять допущенные в отношении их нарушения закона. Это требование к прокурорскому надзору вытекает из положений Конституции РФ и международно-правовых актов о защите прав и свобод человека и гражданина. Оно полностью относиться к осужденным, которые являются гражданами РФ и наделены правами и обязанностями с определёнными ограничениями, предусмотренными законодательством и приговором, а также условиями режима их содержания.

Правовой статус подозреваемых и обвиняемых определён в ст. 6 Закона о содержании под стражей. Подозреваемые и обвиняемые считаются невиновными пока их виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Они пользуются правами и свободами и несут обязанности, установленные для граждан РФ с ограничениями, предусмотренными вышеназванными законами и иными нормативными актами.

На территории РФ постоянно находится большое количество иностранных граждан, не обладающих дипломатическим иммунитетом, и лиц без гражданства, которые отбывают наказания по приговору суда за совершение преступления или содержаться в ИВС или СИЗО в связи с задержанием или заключением под стражу. Прокурор должен обеспечивать надзор за исполнением законов с тем, чтобы права и законные интересы и этой категории лиц строго соблюдались.

Прокурор должен помнить и обеспечивать безусловное исполнение закона, не допускающего дискриминацию подозреваемых и обвиняемых по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, место положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по иным обстоятельствам.

Глава II. Полномочия прокурора для реагирования на нарушения закона, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание

Для выполнения задач по обеспечению законности при исполнении уголовного наказания, содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых органы прокуратуры наделены необходимыми полномочиями, которые конкретизированы в ст. 33 закона о прокуратуре. Прокурор вправе:

Посещать в любое время органы и учреждения пенитенциарной системы, изоляторы временного содержания и следственные изоляторы;

опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осуждённых;

знакомиться с документами, а также с оперативными материалами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены;

требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных, проверять соответствие законодательству РФ приказов, распоряжений, постановлений администрации и учреждений, указанных в ст. 32 Закона о прокуратуре, требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать уголовные дела или производства об административных правонарушениях. До рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения приостанавливается;

отменять дисциплинарные взыскания, наложенные с нарушением закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержавшегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказание.

Закон о прокуратуре подчеркивает, что прокурор может посещать, а значит, и проверять учреждения и органы, исполняющие наказание, ИВС и СИЗО в любое время, т.е. он определяет время посещения и характер проверки по своему усмотрению. Никакими формальными поводами для производства проверки прокурор не ограничен.

Органы прокуратуры проводят общие проверки как законности и обоснованности содержания, так и условий содержания лиц в данных учреждениях и организациях, исполняющих наказание. Общие проверки охватывают состояние законности в этих учреждениях по всему комплексу вопросов, которые входят в предмет надзора.

В то же время в практике прокурорского надзора проверки, как правило касаются отдельных сторон деятельности поднадзорных учреждений (обоснованности жалоб осужденных, законности применения специальных средств, оружия и др.).

По результатам проверки составляется справка , в которой отражаются все нарушения законности, порождающие их причины, способствующие им условия, конкретные предложения по их усмотрению, устанавливаются сроки выполнения. Меры по реализации итогов проверки определяются прокурором в зависимости от характера выявленных нарушений законности и их распространённости. При последующих проверках прокурор осуществляет систематический контроль за исполнением администрацией внесённых им ранее предложений.

Изучая приговоры, определения, постановления, прокурор проверяет законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, уголовно-исполнительных учреждениях.

Если прокурор приходит к выводу о незаконности и необоснованности приговора (непричастность осужденного к совершённому преступлению, неправильная квалификация его деяния и др.), он ставит вопрос перед соответствующим прокурором о пересмотре приговора в порядке надзора.

Прокурор наделён полномочиями проверять соответствие закону правовых актов, относящихся, по существу, ко всей деятельности учреждений и органов, исполняющих наказание и другие меры принудительного характера. При этом прежде всего необходимо обращать внимание на соответствие законам приказов, распоряжений и постановлений администрации, в которых регламентируется порядок и условия содержания осужденных, задержанных, а также на исполнение требований закона о привлечении осужденных к труду, об охране труда и технике безопасности, о проведении с осужденными воспитательной работы, их общем образовании и профессиональном обучении, применении к осужденным мер поощрения и взысканий.

Важным средством предупреждения нарушений законности в деятельности учреждений и органов, исполняющих наказание, является санкционирование прокурором некоторых действий администрации. Санкционирование прокурора требуется только тогда, когда это предусмотрено законом. В таких случаях санкция является дополнительной гарантией законности действия администрации, затрагивающих наиболее существенные права и законные интересы осужденных. Так, получение санкции предусмотрено: на оставление в следственном изоляторе или тюрьме осужденного к лишению свободы для производства следственных действий по делу о преступлении, совершённым другим лицом; на перевод осужденного из уголовно-исполнительного учреждения в следственный изолятор в связи с производством следственных действий и другие.

В соответствие с ч. 2 ст. 32 Закона о содержании под стражей размещение подозреваемых и обвиняемых в одиночных камерах на срок более одних суток допускается по мотивированному постановлению начальника места содержания под стражей, санкционированному прокурором. При этом закон оговаривает случаи, когда не требуется санкция прокурора.

Наряду с перечисленными полномочиями закон наделяет прокурора правом требовать объяснения от должностных лиц. Объяснения могут быть даны как устно, так и в письменной форме. Они могут касаться, в частности, обстановки, мотивов издания противозаконного приказа, распоряжения, а также других обстоятельств, связанных, с нарушением закона в деятельности администрации.

Выяснение причин и условий, способствовавших нарушениям законности, имеет значение для принятия прокурором эффективных мер по устранению допущенного нарушения и правильной правовой оценки действий представителей администраций, допустивших нарушение закона.

Требования прокурора могут быть направлены на немедленное устранение выявленных нарушений закона, на восстановление прав и законных интересов осужденных, на пресечение незаконных действий администрации.

Прокуроры должны остро реагировать на факты превышения служебных полномочий со стороны представителей администрации мест лишения свободы, попустительства в отношении злостных преступников, плохой организации труда, бытовой неустроенности осужденных, отсутствия надлежащего медико-санитарного обеспечения, низкого уровня индивидуально-воспитательной работы и т.д.

Если на выполнение требований прокурора об устранении выявленных нарушений необходимо определённое время, прокурор устанавливает срок их исполнения.

В случае несогласия с тебованиями прокурора администрация мест исполнения наказания может обжаловать их вышестоящему прокурору чкрез свои вышестоящие органы. Такое обжалование не приостанавливает исполнение требований прокурора. При этом обязательному исполнению подлежат только те требования, которые касаются правил отбывания наказания, установленных уголовно- исполнительным законодательством.

Законом не установлена форма требований прокурора. Они могут быть выражены как в устной, так и в письменной форме. Требования и предложения прокурора могут содержаться в акте, составленном по итогам общей или проверки учреждения или органа, исполняющего наказания, в постановлении, служебной записке или письме. Правовая сила этих документов такова, что их невыполнение влечёт те же последствия, что и невыполнение требований, содержащихся в протесте или представлении прокурора.

Установив незаконное и необоснованное наложение дисциплинарного взыскания, прокурор отменяет его постановлением, в связи с чем оно теряет силу и не имеет никаких правовых последствий для лица, подвергнутого этой мере воздействия. В случае незаконного содержания заключённых под стражей, осужденных в штрафном изоляторе, помещении камерного типа, карцере, одиночной камере, дисциплинарном изоляторе прокурор на месте выносит постановление об их освобождении из этих помещений, которое подлежит немедленному исполнению администрацией следственного изолятора, исправительной или воспитательной колонии.

Подводя итоги можно сказать, что полномочия прокурора по указанному направлению прокурорской деятельности носят властно-распорядительный характер, их реализация прокурорами позволяет реально обеспечить права и свободы лиц, отбывающих наказание.

Глава III. Ответственность администраций учреждений и органов, исполняющих наказание за невыполнение требований прокурора

Правовые гарантии выполнения требований прокурора администрациями учреждений и органов, исполняющих наказания нашли закрепление в ст. 34 Закона о прокуратуре. Данная статья гласит: «Постановления и требования прокурора относительно неисполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы».

В ст. 22 УИК РФ говорится, что прокурорский надзор за соблюдением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляется Генеральным прокурором и подчинёнными ему прокурорами в соответствии с Законом о прокуратуре.

Согласно ч.2 ст. 51 Закона о содержании под стражей администрация мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых обязана выполнять постановления соответствующего прокурора, касающегося порядка содержания под стражей.

Закрепление в законе обязанности исполнения постановлений, требований прокурора является важным условием действенности прокурорского надзора за соблюдением законности при исполнении наказаний и других мер принудительного характера, обеспечивает прокурору возможность эффективность и предупреждать нарушения закона, прав и законных интересов, арестованных, осужденных.

Прокуроры наделены особыми властно-распорядительными полномочиями: их постановления и требования подлежат исполнению органами и должностными лицами, которым они адресованы, независимо от того, были они обжалованы или нет. Однако эти требования распространяются только на прокурорские акты, по содержанию относящиеся к такому элементу предмета прокурорского надзора, который касается исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных. Закон определил также учреждения и органы, которые обязаны исполнять указанные акты прокурора: администрации мест содержания задержанных, следственных изоляторов, исправительных колоний, тюрем, воспитательных колоний, специальных учебно-воспитательных учреждений; органы, исполняющие приговоры судов в отношении лиц, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы.

Администрации учреждений и органов, исполняющих наказания и другие меры принудительного характера, могут обжаловать посановления и требования надзирающего прокурора вышестоящему прокурору. Однако это не приостанавливает исполнение постановлений и требований прокурора, поскольку они касаются исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных.

Прокурор правомочен также в случае, если компетентные органы и должностные лица не исполняют требования прокурора, после выяснения причин такого неисполнения вносить представление вышестоящему прокурору о принятии мер по отношению к конкретным должностным лицам через вышестоящий орган ФСИН России.

Неисполнение требований пркурора, вытекающих из его полномочий, является нарушением законности и в силу ст. 6 Закона о прокуратуре влечёт установленную законом ответственность. Неисполнение должностным лицом требований закона об устранении выявленных нарушений, их причин и условий, способствующих им, если это привело к существенному нарушению прав и законных интересов граждан либо охраняемых законом интересов общества и государства, рассматривается как преступная халатность, либо злоупотребление должностным положением, либо превышение должностных полномочий. В тех случаях, когда в действиях (бездействии) должностного лица отсутствуют признаки преступления, прокурор может возбудить против данного лица административное производство за невыполнение законных требований прокурора (ст.17,7 КоАП РФ).