

УДК 4414

**ФОРМЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЯ
УСЛОВИЙ СОДЕРЖАНИЯ ЗАКЛЮЧЕННЫХ**

Лукьянчикова Е. Ф.

*к.ю.н., доцент, Юридический институт доцент кафедры уголовного права и
процесса,
НИУ «БелГУ»,
Белгород, Россия*

Пархоменко Д. С.

*Юридический институт,
Студентка третьего курса
НИУ «БелГУ»
Белгород, Россия*

Бредихина А. Г.

*Юридический институт,
Студент третьего курса
НИУ «БелГУ»
Белгород, Россия*

Аннотация: В статье рассматриваются правовые формы реагирования прокурора на нарушения условий содержания осуждённых в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Анализируются полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями исправительных учреждений, исследуется практическое применение актов прокурорского реагирования – протеста, представления, предостережения и постановления. Особое внимание уделяется соотношению формальной достаточности прокурорских мер и их реального воздействия на состояние законности. Делается вывод о необходимости совершенствования нормативной базы, регулирующей надзорные полномочия прокурора в данной сфере.

Ключевые слова: прокурорский надзор; осуждённые; условия содержания; исправительные учреждения; акты прокурорского реагирования; уголовно-исполнительная система.

**FORMS OF PROSECUTORIAL RESPONSE TO VIOLATIONS OF
PRISONERS' CONDITIONS OF CONFINEMENT**

Lukyanchikova E.F.

*Candidate of Law, Associate Professor, Law Institute
BelSU National Research University,
Associate Professor of the Department of Criminal Law and Procedure,
Belgorod, Russia*

Parkhomenko D.S.

*Law Institute
BelSU National Research University,
Third-year student
Belgorod, Russia*

Bredikhina A.G.

*Law Institute
BelSU National Research University,
Third-year student
Belgorod, Russia*

Abstract: The article examines the legal forms of the prosecutor's response to violations of the conditions of detention of convicts in institutions of the penal system. The author analyzes the prosecutor's powers in overseeing the implementation of laws by the administrations of correctional institutions, and examines the practical application of acts of the prosecutor's response, such as protests, submissions, warnings, and resolutions. Special attention is paid to the correlation between the formal sufficiency of the prosecutor's measures and their actual impact on the state of legality. The article concludes that there is a need to improve the regulatory framework governing the prosecutor's supervisory powers in this area.

Keywords: complicity, murder, qualification, organizer, instigator, accomplice, Criminal Code, delineation.

Надзор за соблюдением прав лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. Специфика данного направления определяется, прежде всего, особым правовым статусом осуждённых: формально сохраняя значительный объём прав, они находятся в условиях изоляции от общества и ограниченного доступа к средствам правовой защиты. Это обстоятельство создаёт повышенный риск нарушений со

стороны администрации учреждений, а прокурорский надзор оказывается, по существу, основным внешним механизмом контроля.

Полномочия прокурора в рассматриваемой области закреплены в нескольких нормативных актах. Центральное место занимает Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [1], глава четвёртая которого специально посвящена надзору за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание. Статья 32 данного закона устанавливает предмет надзора – законность нахождения лиц в местах лишения свободы, соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключённых под стражу, осуждённых и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. Статья 33 определяет полномочия прокурора, среди которых – право посещать учреждения в любое время, опрашивать осуждённых, знакомиться с документами, на основании которых они отбывают наказание, проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации.

Параллельно действует Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации [2], статья 22 которого прямо предусматривает прокурорский надзор за соблюдением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих наказания. Помимо этого, нормы УИК РФ, устанавливающие конкретные условия содержания, о материально-бытовом обеспечении, медицинском обслуживании, труде, о порядке и условиях применения мер взыскания – образуют тот нормативный стандарт, отклонение от которого является основанием для прокурорского реагирования.

Следует учитывать, что прокурор в данной сфере осуществляет надзор не только за учреждениями Федеральной службы исполнения наказаний, но и за следственными изоляторами, в которых осуждённые могут содержаться на основании статьи 77.1 УИК РФ. Таким образом, предмет надзора охватывает весь спектр мест принудительного содержания.

Важно разграничивать две функции, которые нередко смешиваются в практике: надзор за законностью содержания как таковой (наличие законного основания, срок, режим) и надзор за условиями содержания – физическими, бытовыми, медицинскими, социальными. Именно вторая составляющая представляет наибольшую практическую сложность, поскольку нарушения в данной области носят, как правило, дробный и системный характер.

Прежде чем перейти к анализу форм реагирования, необходимо определить, что именно охватывается понятием «нарушения условий содержания». В доктрине данный вопрос не получил исчерпывающего решения; в то же время практика органов прокуратуры позволяет выделить несколько устойчивых категорий нарушений.

Во-первых, нарушения материально-бытовых условий содержания: несоответствие площади камер или жилых помещений установленным нормам, ненадлежащее санитарное состояние, отсутствие надлежащего отопления, освещения, вентиляции, нехватка постельных принадлежностей, одежды. Статьи 99 и 100 УИК РФ устанавливают минимальные нормы материально-бытового обеспечения, однако их фактическое соблюдение во многом определяется финансовым состоянием конкретного учреждения.

Во-вторых, нарушения медицинского обеспечения: несвоевременное оказание медицинской помощи, отсутствие необходимых медикаментов, ненадлежащая организация медицинского осмотра при поступлении в учреждение. В данной части прокурорский надзор нередко обнаруживает системные проблемы, выходящие за пределы нарушения режима отдельного учреждения.

В-третьих, нарушения при применении мер взыскания: водворение в штрафной изолятор или помещение камерного типа без законных оснований либо с нарушением установленного порядка, превышение установленных сроков нахождения в ШИЗО, применение физической силы с нарушением требований статей 85 и 86 УИК РФ.

В-четвёртых, нарушения права на юридическую помощь и переписку: воспрепятствование обращению с жалобами в прокуратуру, суд, иные органы, задержка или незаконное вскрытие корреспонденции.

Данная классификация имеет значение не только теоретическое: тип нарушения во многом определяет выбор формы прокурорского реагирования и адресата мер воздействия.

Протест является классическим инструментом прокурорского реагирования на незаконные правовые акты. В сфере исполнения наказаний объектами опротестования выступают, как правило, приказы и распоряжения начальников исправительных учреждений, инструкции и положения, принятые в развитие норм УИК РФ, но противоречащие им или нарушающие права осуждённых.

Статья 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» наделяет прокурора правом выносить постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, если усмотренные нарушения образуют состав административного правонарушения. Данный акт прокурорского реагирования в сфере исполнения наказаний применяется значительно реже, чем протест и представление, что обусловлено рядом обстоятельств.

С одной стороны, нарушения условий содержания осуждённых нередко выходят за пределы административной ответственности и требуют уголовно-правовой оценки – в первую очередь по статьям 285 и 286 Уголовного кодекса Российской Федерации [3] (злоупотребление должностными

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

полномочиями и их превышение). Незаконное применение физической силы к осуждённому, умышленное воспрепятствование реализации права на переписку с прокуратурой, сокрытие информации о состоянии здоровья осуждённого – в подобных случаях административное производство не является соразмерной реакцией.

С другой стороны, по ряду нарушений, допускаемых должностными лицами учреждений, административная ответственность прямо предусмотрена нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [4]. В частности, статья 17.7 КоАП РФ устанавливает ответственность за невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении. Если должностное лицо учреждения игнорирует законное требование прокурора, последний вправе возбудить дело об административном правонарушении по данной статье.

Следует, однако, оговориться: практика применения данного механизма в отношении работников исправительных учреждений носит ограниченный характер. Отчасти это объясняется сложившейся институциональной культурой, при которой административная ответственность руководства учреждений воспринимается как исключительная мера.

Статья 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает, что прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. В исключительных случаях, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращённый срок рассмотрения.

Применительно к условиям содержания осуждённых протест наиболее эффективен в ситуациях, когда нарушение закреплено в локальном правовом акте – например, в режимных требованиях, ограничивающих право осуждённого на переписку сверх установленных законом пределов, или в правилах распорядка учреждения, устанавливающих дополнительные санкции, не предусмотренные УИК РФ.

Вместе с тем в рассматриваемой сфере протест охватывает сравнительно узкий круг нарушений: большинство из них носит не нормативный, а фактический характер и не связано с изданием незаконного правового акта. Переполненность учреждения, ненадлежащее состояние санитарных помещений, недостаточное питание – всё это не является

следствием незаконных приказов; это факты, требующие иных форм реагирования.

Представление – наиболее универсальная и широко применяемая форма прокурорского реагирования. В соответствии со статьёй 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения. Требование об обязательном рассмотрении в месячный срок с обязательным уведомлением прокурора о принятых мерах фиксирует формальный механизм контроля исполнения.

В практике надзора за учреждениями уголовно-исполнительной системы представление является реакцией на нарушения, выявленные в ходе проверки: неудовлетворительные санитарные условия, факты незаконного применения мер взыскания, ненадлежащее медицинское обеспечение. Как указывают многие авторы, представление обладает наибольшим диапазоном применения среди всех актов прокурорского реагирования именно в силу своей направленности на устранение как отдельных нарушений, так и порождающих их причин [5].

Применительно к условиям содержания осуждённых особое значение приобретает требование, сформулированное в части второй статьи 24: представление должно содержать конкретные предложения о мерах по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. Это означает, что прокурор не ограничивается констатацией факта нарушения, но обязан указать пути его устранения. Данное требование нередко затруднено объективными обстоятельствами – в частности, когда нарушения обусловлены хроническим недофинансированием учреждений: прокурор районного или регионального уровня не располагает реальными инструментами воздействия на бюджетный процесс.

Исследования показывают, что эффективность представлений в сфере исполнения наказаний существенно зависит от уровня прокурора, вносящего акт реагирования. Нередко системные нарушения устраняются лишь после внесения представлений прокурором субъекта Российской Федерации или Генеральным прокурором, обращённых к руководству ФСИН России, тогда как представления районного прокурора в адрес начальника конкретного учреждения ограничиваются устранением отдельных проявлений нарушения, не затрагивая его системных причин [6].

Предостережение о недопустимости нарушения закона – профилактический по своей природе акт прокурорского реагирования, предусмотренный статьёй 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Оно объявляется в целях предупреждения

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

В сфере надзора за учреждениями уголовно-исполнительной системы предостережение применяется сравнительно редко. Это объясняется спецификой нарушений условий содержания: они, как правило, носят не разовый и заранее спланированный, а длящийся, структурный характер, что исключает классическую «предупредительную» ситуацию, для которой данный инструмент предназначен.

Вместе с тем предостережение имеет обоснованную область применения в случаях, когда прокурор в ходе проверки фиксирует действия должностных лиц, которые при их продолжении неизбежно приведут к нарушению закона: например, создание неформальных систем дополнительных ограничений, применение психологического давления на осуждённых, подающих жалобы, или организацию условий, при которых осуждённые лишаются возможности пользоваться предусмотренными законом льготами. Предостережение в таких случаях выполняет двойную функцию – предупредительную и фиксирующую, поскольку после его объявления должностное лицо не может ссылаться на неосведомлённость о незаконности своих действий.

Действующее законодательство предоставляет прокурору возможность обращаться в суд с заявлениями в защиту прав осуждённых, чьи права нарушены, если они по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности или иным уважительным причинам не могут самостоятельно обратиться в суд.

Данная форма реагирования принципиально отличается от актов прокурорского реагирования, обращённых к администрации учреждения: суд является независимым арбитром, а его решение обладает обязательной силой, обеспеченной механизмами принудительного исполнения. В этом смысле судебный путь обладает большей юридической определённостью и менее зависит от «доброй воли» должностных лиц учреждения.

На практике прокуроры нередко прибегают к судебному реагированию в случаях, когда представления об устранении нарушений закона остаются фактически неисполненными: формальный ответ администрации учреждения может свидетельствовать о принятых мерах, тогда как реальное положение осуждённых не изменяется. Исследователи юристы обоснованно обращают внимание на то, что в сфере исполнения наказаний именно судебное реагирование способно обеспечить реальное восстановление нарушенных прав, тогда как несудебные формы прокурорского реагирования нередко замыкаются в административной системе, внутри которой и возникла проблема [7].

Вместе с тем следует учитывать ограничения судебного пути: разбирательство требует времени, а нарушения условий содержания нередко

носят неотложный характер. Кроме того, доказывание нарушений в судебном порядке сопряжено со значительными трудностями, обусловленными закрытостью учреждений и контролем администрации над документацией.

Анализ существующих форм прокурорского реагирования позволяет выделить ряд системных проблем, влияющих на их реальную эффективность.

Первой проблемой является дискреция в выборе формы реагирования. Законодательство не устанавливает чётких критериев соответствия конкретных нарушений условий содержания той или иной форме прокурорского реагирования. Это ведёт к вариативности практики: одни прокуроры ограничиваются представлением в случаях, требующих, по существу, уголовно-правовой оценки; другие, избыточно прибегают к предостережению там, где нарушение уже состоялось. Данный вопрос требует методического урегулирования на уровне приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации.

Вторая проблема – это определенный контроль фактического исполнения. По смыслу закона прокурор вправе требовать информацию об устранении нарушений; однако механизм проверки реального, а не формального исполнения его требований остаётся недостаточно разработанным. Если администрация учреждения представила ответ на представление, прокурор формально снимает вопрос с контроля. Вместе с тем такой ответ далеко не всегда свидетельствует о реальном устранении нарушений. Как указывают другие авторы, сложность состоит в отсутствии механизма независимой верификации мер, принятых по результатам прокурорского реагирования [8].

Третья проблема носит институциональный характер и связана с ведомственной обособленностью учреждений ФСИН России. Прокурорский надзор является, по сути, внешним по отношению к данной системе, а отдельные формы реагирования (прежде всего представление) предполагают «диалог» с администрацией учреждения, которая самостоятельно оценивает адекватность своих ответных мер. В такой ситуации реальная эффективность надзора снижается, если не обеспечена системная реакция на игнорирование требований прокурора.

Совокупность правовых форм прокурорского реагирования на нарушения условий содержания осуждённых представляет собой достаточно разнообразный инструментарий: протест, представление, постановление о возбуждении административного производства, предостережение, обращение в суд. Каждая из этих форм обладает собственной сферой применения и правовой природой. Вместе с тем сложившаяся система отличается рядом изъянов, обуславливающих разрыв между формальной достаточностью прокурорских мер и их реальным воздействием на состояние законности в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

По моему мнению, наиболее существенными направлениями совершенствования данной системы являются следующие. Это разработка методических рекомендаций о выборе надлежащей формы реагирования применительно к конкретным типам нарушений условий содержания, они позволили бы унифицировать практику и снизить её вариативность. Помимо этого, необходимо закрепление в законодательстве обязательной повторной проверки учреждения в разумный срок после внесения представления, как инструмента проверки реального, а не формального устранения нарушений. Также важно, усиление ответственности должностных лиц, не исполняющих законные требования прокурора, в том числе путём более активного применения механизмов статьи 17.7 КоАП РФ.

Указанные меры не требуют принципиального изменения действующей модели прокурорского надзора; они направлены на то, чтобы существующие правовые инструменты использовались с большей отдачей. Проблема в данной сфере состоит не столько в отсутствии надлежащих форм реагирования, сколько в их непоследовательном применении и недостаточном контроле исполнения.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47.
2. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 24.06.2023) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 2.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1).
5. Дытченко Г.В., Никитин Е.Л. СРЕДСТВА ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ (ПОСТАНОВКА И АНАЛИЗ ПРОБЛЕМЫ, СПОСОБЫ ЕЕ РЕШЕНИЯ) // КриминалистЪ. 2009. №1 (4).
6. Салимжанов Д. Н. Сущность и содержание прокурорского надзора в местах исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы // Вестник экономики, управления и права. 2019. №2 (47).
7. Сариев Г.С. УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА ПРИ РАССМОТРЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С НАРУШЕНИЕМ

УСЛОВИЙ СОДЕРЖАНИЯ ГРАЖДАН В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ // Вопросы российской юстиции. 2025. №37.

8. Кустов М.Н. ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ПРАВ ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ // КриминалистЪ. 2023. №2 (43).