

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ УГОЛОВНЫХ НАКАЗАНИЙ, НЕ СВЯЗАННЫХ С ЛИШЕНИЕМ ИЛИ ОГРАНИЧЕНИЕМ СВОБОДЫ, ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ

В. ПРИЦЕПА,

соискатель кафедры организации судебных и правоохранительных органов
Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

SUMMARY

Law enforcement questions are investigated at execution of the criminal punishments which haven't been connected with deprivation or restriction of freedom, by means of public prosecutor's supervision by the national legislation of Ukraine. Are allocated a subject and problems of public prosecutor's supervision in this sphere taking into account specifics of execution of the corresponding criminal punishments. Features of public prosecutor's supervision of execution of the separate criminal punishments which haven't been connected with deprivation of will are analyzed. Author's vision of tactics and technique of implementation of public prosecutor's supervision of observance of laws at execution of alternative criminal punishments for the purpose of increase of its efficiency is offered.

Key words: public prosecutor's supervision, execution of criminal punishments, legality, public works, corrective works.

* * *

Исследуются вопросы обеспечения законности при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением или ограничением свободы, средствами прокурорского надзора по национальному законодательству Украины. Выделяются предмет и задачи прокурорского надзора в данной сфере с учетом специфики исполнения соответствующих уголовных наказаний. Анализируются особенности прокурорского надзора за исполнением отдельных уголовных наказаний, не связанных с лишением воли. Предлагается авторское видение тактики и методики осуществления прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении альтернативных уголовных наказаний с целью повышения его эффективности.

Ключевые слова: прокурорский надзор, исполнение уголовных наказаний, законность, общественные работы, исправительные работы.

Постановка проблемы. Ориентация Украины на передовые мировые стандарты исполнения уголовных наказаний обуславливает постепенный отказ от практики широкого применения уголовных наказаний, ограничивающих конституционное право личности на свободу и личную неприкосновенность. В этих условиях все более широкое распространение получают так называемые «альтернативные» уголовные наказания, не связанные с лишением или ограничением воли. Вместе с тем, недостаточная законодательная регламентация вместе с отсутствием наработанной практики их применения вызывают необходимость усиления прокурорского надзора в данной сфере с целью обеспечения законности исполнения этих уголовных наказаний.

Несмотря на то, что вопросы исполнения уголовных наказаний, не связанных с лишением или ограничением свободы, нашли достаточно полное рассмотрение в работах таких ученых, как И. Г. Богатырев, Р. М. Гура, Б. О. Кириш, В. А. Мозговая, А. Х. Степанюк, О. В. Ткачева, С. В. Черкасов и др., проблемы прокурорского надзора за законностью исполнения данных уголовных наказаний в украинской юридической литературе до сих пор не стали предметом самостоятельного исследования.

В связи с этим, целью данной научной статьи является заполнение указанного теоретического пробела путем исследования общих проблем прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний, не связанных с лишением или ограничением свободы, для выработки научно обоснованных рекомендаций относительно повышения его эффективности.

является комплексной по своему предмету. В связи с этим учеными высказывались суждения относительно деления данного прокурорского надзора на две составляющие: 1) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений в уголовном производстве; 2) надзор за соблюдением законов при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан. Вместе с тем, ученые подчеркивали, что, несмотря на некоторые особенности содержания надзорной деятельности и применения полномочий прокурора, это не может быть основанием для дробления этой функции прокуратуры, поскольку и задачи прокуратуры, и ее полномочия являются в принципе однородными [1, с. 17-18].

Поддерживая эту мысль, отметим, что, на наш взгляд, необходимо идти дальше и в рамках каждой из выделенных выше составляющих рассматриваемой функции прокуратуры выделять отдельные направления, имеющие самостоятельный предмет и значение. Такие направления прокурорского надзора, как справедливо отмечала А. Х. Казарина, помогают сосредоточить усилия на

Изложение основного материала исследования. Надзор за соблюдением законов при исполнении решений по уголовным делам, а также иных мер принудительного характера,

связанных с ограничением личной свободы граждан, является одной из конституционных функций прокуратуры Украины, закрепленной в п. 4 ст. 121 Основного Закона. Указанная функция



ключевых моментах, требующих прокурорского внимания, содействуют определению предметной сущности прокурорского инструментария [2, с. 27].

Учитывая изложенное, надзорная деятельность прокуратуры относительно соблюдения законов при исполнении судебных решений по уголовным делам требует деления на два относительно самостоятельные направления: 1) прокурорский надзор за законностью исполнения уголовных наказаний, связанных с лишением свободы и 2) прокурорский надзор за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы. Такое деление обусловлено тем, что степень ограничения в правах для личности при исполнении наказаний, предусматривающих лишение или ограничение свободы, является значительно большей, чем при отбытии альтернативных наказаний. При этом необходимо обратить внимание на следующее: 1) для лиц, отбывающих наказания, связанные с лишением свободы, создаются специальные учреждения, где они содержатся изолированно от общества; 2) для реализации указанных двух типов наказаний предусмотрены особые правила и условия, которые существенно различаются; 3) различной является также законодательная и ведомственная нормативная база, регулирующая их исполнение.

Следует отметить, что в связи с указанными особенностями, в научной юридической литературе ранее предпринимались попытки обосновать самостоятельный характер исследуемого нами направления прокурорского надзора. Так, А. Стельмах в 1989 г. предложил выделить в самостоятельную функцию прокуратуры вопросы надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением воли [3, с. 132]. И хотя его позиция не нашла поддержки среди исследователей, т. к. не имела достаточных фактических и правовых предпосылок, однако она является яркой иллюстрацией выделенных нами выше особенностей данной деятельности прокурора.

Для разграничения указанного направления прокурорского надзора с другими сферами прокурорской деятельности требуется установить предмет надзора за соблюдением законов при

исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы. Предмет прокурорского надзора за законностью исполнения судебных решений по уголовным делам формулируется как соблюдение и применение уголовно-исполнительного законодательства и других законов, регулирующих порядок исполнения судебных решений по уголовным делам. По мнению ученых, надзор должен быть направлен на обеспечение: своевременного и в точном соответствии к их содержанию обращения к исполнению судебных решений по уголовным делам; установленного законом режима содержания осужденных; защиты прав этих лиц от непредусмотренных законом ограничений; принятия мер для достижения целей наказания, предупреждение совершения преступлений и иных правонарушений лицами, отбывающими наказание; соблюдение установленного законом порядка освобождения осужденных от исполнения наказания [4, с. 113].

На наш взгляд, в указанном определении содержится указание как на предмет, так и на задания прокурорского надзора в данной сфере. В связи с этим требует конкретизации специальный предмет надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением или ограничением свободы, который можно определить как неукоснительное соблюдение органами и учреждениями, уполномоченными на исполнение таких наказаний, а также их должностными лицами и самими осужденными положений Конституции Украины, международно-правовых договоров и соглашений, участником которых является Украина, Уголовно-исполнительного кодекса Украины (далее – УИК Украины), иных законодательных актов, а также ведомственных актов Государственной пенитенциарной службы Украины (далее – ГПтСУ), принятых для реализации законодательных положений и на их основе.

Наряду с предметом, необходимо выделить также задачи прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, наличие которых делает указанную прокурорскую деятельность целенаправленной и активной. Термин «задачи» традиционно определяется как

цель, к которой стремятся, или то, что хотят осуществить (чего достигнуть) [5, с. 284]. Под задачами, которые стоят перед определенной функцией прокуратуры, исследователи прокурорского надзора понимают наперед определенный, запланированный для исполнения объем работы [6, с. 42]. Также задачи понимаются как конкретная деятельность, направленная на достижение определенной цели, выступающая предпосылкой по отношению к осуществлению той или иной функции прокуратуры [7, с. 92-93].

При определении задач прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний исследователи акцентируют внимание на необходимости обеспечения прав и законных интересов осужденных. По мнению ученых, это свидетельствует об усилении в современных условиях правозащитной функции прокуратуры, поскольку осужденные остаются гражданами, наделенными всеми правами и обязанностями, предусмотренными Конституцией, с отдельными ограничениями, строго регламентированными законодательством [8, с. 81]. Исходя из необходимости повышения обеспечения прав и свобод лиц, отбывающих наказание, объясняется выделение данного надзора в отдельное направление. Последователи данного подхода определяют задачи прокурорского надзора в данной сфере как соблюдение установленных законом прав и обязанностей осужденных лиц; выявление и устранение фактов унижения человеческого достоинства, своеволия, жестокого обращения по отношению к осужденным со стороны работников органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания; выявление и устранение фактов необоснованного ограничения прав осужденных; обеспечение гуманных условий отбывания наказаний и т.д. [9, с. 95-96].

На наш взгляд, подобная позиция является односторонней, поскольку не учитывает необходимости обеспечения средствами прокурорского надзора строгого и неуклонного режима законности при исполнении уголовных наказаний, который включает как соблюдение прав осужденных, так и надлежащее исполнение ими возложенных на них законов обязанностей и ограничений, составляющих суть уголовного



наказания. Специальные задачи прокурорского надзора в данной сфере определяются, прежде всего, общими задачами прокурорской деятельности, сформулированными в ст. 4 Закона Украины «О прокуратуре», а также отраслевыми задачами уголовно-исполнительного законодательства, за соблюдением которого надзирает прокурор. Таким образом, задачи прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением или ограничением свободы, можно определить как: защита прав и законных интересов осужденных, а также надлежащее исполнение их обязанностей; соблюдение порядка и условий исполнения и отбывания уголовных наказаний, порядка применения к осужденным мер влияния с целью исправления и профилактики асоциального поведения, предупреждение нечеловеческому или унижающему достоинство обхождению с осужденными; предупреждение совершения как осужденными, так и иными лицами новых уголовных и иных правонарушений.

Указанные задачи в общих чертах реализуются в конкретной прокурорской деятельности, заключающейся в выявлении фактов нарушения законов при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, принятии мер к устранению выявленных нарушений законов, привлечении к ответственности виновных лиц, возобновлении нарушенных прав. Для этого законодательство предоставляет прокурору соответствующие полномочия властно-распорядительного характера. Вместе с тем, следует отметить, что Закон Украины «О прокуратуре» не в полной мере учитывает специфику исполнения наказаний, не связанных с лишением или ограничением свободы, поскольку отдельных полномочий прокурора по надзору за законностью исполнения именно таких наказаний не выделяется. В то же время, использование в данной сфере общих полномочий прокурора по надзору за исполнением судебных решений по уголовным производствам в ряде случаев является проблематичным, поскольку они законодательно сформулированы применительно к обеспечению законности в учреждениях исполнения наказаний, связанных с лишением свободы. Поэтому прокуроры вынуждены

использовать полномочия по надзору за соблюдением и применением законов, которые на сегодняшний день являются ограниченными, что требует разрешения на законодательном уровне.

Более детального рассмотрения заслуживают вопросы осуществления прокурорского надзора за отдельными видами уголовных наказаний, не связанных с лишением или ограничением свободы. К таким наказаниям, в соответствии с разделом 2 УИК Украины, относятся: штраф, лишение воинского, специального звания, ранга, чина или квалификационного класса, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, общественные работы, исправительные работы, служебные ограничения для военнослужащих, конфискация имущества.

Осуществляя проверку соблюдения законов при исполнении наказания в виде исправительных работ, прокурор надзирает за точным исполнением ст. ст. 41-46 УИК Украины, а также Инструкции о порядке исполнения наказаний, не связанных с лишением воли, и осуществления контроля за лицами, осужденными к таким наказаниям (далее – Инструкция) [10]. В предмет проверки входит соблюдение возложенных на них обязанностей органами, уполномоченными на исполнение данного уголовного наказания, то есть непосредственными объектами прокурорской проверки в этом случае выступают уголовно-исполнительная инспекция (осуществляющая исполнение этого наказания и контроль за поведением осужденных) и органы внутренних дел, на которые возложено проведение индивидуально-профилактической работы по месту проживания осужденного с целью его исправления и недопущения совершения им новых правонарушений.

При проведении проверки соблюдения законов при исполнении наказания в виде общественных работ прокурор руководствуется главой 8 УИК Украины (ст.ст. 36-40) и разделом II Инструкции, которыми регламентируется порядок и условия отбывания наказания в виде общественных работ. Следует согласиться с А. В. Лапкиным в том, что в данной сфере прокурор проверяет соблюдение законов относительно: 1) определения органами местного самоуправления

вида общественных работ, заключающихся в исполнении осужденным неоплачиваемых общественно-полезных работ; 2) сроков общественных работ (устанавливаются от 60 до 240 часов); 3) времени отбывания наказания (общественные работы исполняются в свободное от работы или учебы время, не более чем 4 часа в день); 4) исполнения обязанностей собственником предприятия, учреждения, организации или уполномоченным им органом по месту отбывания наказания (ст. 39 УИК Украины); 5) своевременность, законность и адекватность реагирования работников уголовно-исполнительной инспекции на нарушения со стороны осужденного; 6) проведение индивидуально-профилактической работы по месту проживания осужденного со стороны органов внутренних дел [11, с. 117].

Основными вопросами, подлежащими проверке со стороны прокурора при осуществлении надзора за законностью исполнения наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, являются: 1) соблюдение законности в деятельности уголовно-исполнительной инспекции и органов внутренних дел при постановке на учет осужденных; 2) принятие мер, которые бы не позволили осужденному занимать аналогичные должности при смене места работы; 3) своевременность исполнения приговора суда собственником предприятия, учреждения, организации, где работают осужденные, и состояние контроля за его исполнением со стороны уголовно-исполнительной инспекции; 4) исполнение приговора суда органами, имеющими право аннулировать разрешение на осуществление определенного вида деятельности; 5) принятие мер реагирования к осужденным, уклоняющимся от отбывания наказания.

При организации проверки соблюдения законов при исполнении уголовных наказаний в виде штрафа и конфискации имущества прокурор должен учитывать имущественный характер указанных видов наказаний. Так, к примеру, в юридической литературе указывается, что применение штрафа имеет множество проблем, обусловленных низкой платежеспособностью большей части населения, значительным показателем безработицы, повышением цен,



что негативно влияет на эффективность данного вида наказания [12, с. 86]. При этом прокурор должен обеспечить своевременность и полноту осуществления соответствующих взысканий, соблюдение прав осужденных и т. д.

При организации проверки исполнения наказания в виде лишения воинского, специального звания, ранга, чина или квалификационного класса, прокурор должен исходить из того, что это наказание является дополнительным, и направлено не только на осуществление морального влияния на осужденного, но и на лишение его тех преимуществ, которые предоставляют соответствующие звание, ранг, чин, квалификационный класс. Поскольку данное наказание исполняют те же органы или должностные лица, которые присвоили эти отличия, то и соблюдение ими требований закона входит в предмет прокурорской проверки. Кроме того, следует учитывать тот факт, что данное наказание имеет неопределенный во времени характер, что делает его бессрочным, хотя при этом закон и не содержит запрета на восстановление осужденного в воинском или специальном звании, ранге, чине или квалификационном классе.

При проверке соблюдения закона при исполнении наказания в виде служебных ограничений для военнослужащих прокурор должен учитывать, что это наказание имеет комбинированный характер, поскольку: а) оно проявляется в принудительных мерах имущественного характера, когда в доход государства взыскивается от 10 до 20% от суммы денежного обеспечения осужденного; б) на осужденного осуществляется моральное влияние – он не может быть повышен в должности, в воинском звании, срок наказания не засчитывается ему в срок выслуги лет для присвоения очередного воинского звания. При этом прокурорской проверке подлежат соблюдение требований закона относительно направления приговора к исполнению, соблюдение сроков этого наказания, соблюдение прав осужденных к наказанию в виде служебных ограничений для военнослужащих и другие вопросы.

Выводы. На основании изложенного можно констатировать, что надзор за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, не связанных с

лишением или ограничением свободы, является важным и относительно самостоятельным направлением прокурорской деятельности, приобретающим все большее значение в связи с расширением сферы применения указанных наказаний в уголовной политике Украины. Вместе с тем, существующая нормативная регламентация вследствие пробелов и недостатков не позволяет осуществлять указанное направление прокурорского надзора с надлежащей степенью эффективности. В связи с этим считаем обоснованным предложить: 1) более детально регламентировать предмет и задачи рассматриваемого прокурорского надзора, полномочия прокурора при его осуществлении, акты прокурорского реагирования и другие важные вопросы на уровне Закона Украины «О прокуратуре» и соответствующего ведомственного приказа Генерального прокурора Украины; 2) на основании изучения и обобщения практики осуществления прокурорского надзора за законностью исполнения наказаний, не связанных с лишением или ограничением свободы, подготовить дополнительные методические указания Генеральной прокуратуры Украины и усовершенствовать существующие по вопросам прокурорского надзора за соблюдением законов по каждому виду указанных уголовных наказаний. Принять иные научно обоснованные меры к усовершенствованию прокурорского надзора в данной сфере (проведение научно-практических конференций, семинаров и круглых столов, организация специализированной учебы прокуроров, занятых на этом направлении, созыв координационных и межведомственных совещаний с руководством органов внутренних дел и ГПтСУ на местах и т. д.).

Список использованной литературы:

1. Косюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства / М. В. Косюта. – Одеса : Юридична література, 2002. – 376 с.
2. Казарина А. Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов / А. Х. Казарина. – М. : Ин-т повышения квалификации руков.

кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. – 280 с.

3. Стельмах А. П. О компетенции прокурора по надзору за законностью при исполнении уголовных наказаний / А. П. Стельмах // Проблемы законности. – 1989. – Вып. 24. – С. 130-135.

4. Косюта М. В. Прокуратура України : навч. посіб. / М. В. Косюта. – 2-ге вид., перероб. і доповн. – К. : Знання, 2010. – 404 с.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укладач і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1376 с.

6. Прокурорський нагляд в Україні : підручник для студентів юридичних спеціальностей ВНЗ / І. Є. Марочкін, П. М. Каркач, Ю. М. Грошевий. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2005. – 240 с.

7. Грицаєнко Л. Р. Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду : монографія / Л. Р. Грицаєнко. – Вінниця : ДП «Державна картографічна фабрика», 2009. – 576 с.

8. Брагин А. П. Прокурорский надзор в Российской Федерации / А. П. Брагин, А. Д. Пронякин ; Московская финансово-промышленная академия. – М., 2004. – 120 с.

9. Копылова О. П. Прокурорский надзор : учебное пособие / О. П. Копылова. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2007. – 164 с.

10. Інструкція про порядок виконання кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань: затверджена наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань та МВС України від 19 грудня 2003 р. № 270/1560 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 2. – Ст. 90.

11. Лапкін А. В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах / А. В. Лапкін ; за ред. І. Є. Марочкіна. – Х. : Право, 2013. – 136 с. – С. 117.

12. Ткачук Ю. Застосування деяких видів покарання при конструюванні альтернативних кримінально-правових санкцій / Ю. Ткачук // Підприємництво, господарство і право : науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2011. – № 3. – С. 84–87.