Защита прокурором права граждан на обращение в сфере исполнения уголовных наказаний

Беляков П. А.

Беляков Павел Анатольевич / Belyakov Pavel Anatolyevich - соискатель,
кафедра основ прокурорской деятельности,
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва

Аннотация: *в статье рассматриваются вопросы деятельности российской прокуратуры, связанной с защитой прокурором права граждан на обращение в рамках реализации надзорных полномочий в сфере исполнения уголовных наказаний. Анализируется правовая основа деятельности прокурора, приводятся примеры эффективной работы прокуроров по защите права осужденных на обращение в органы публичной власти, даны рекомендации по работе с их обращениями. Вносятся предложения по совершенствованию прокурорской деятельности и действующего федерального законодательства.*

Abstract: *the article discusses the activities of the Russian Prosecutor's office related to the protection of attorney-the right of citizens to appeal to the framework of Supervisory powers in the sphere of execution of criminal sanctions. Examines the legal basis of activities of the Prosecutor are examples of effective work of prosecutors on the protection of the rights of convicted persons to appeal to the public authorities, recommendations for the handling of their cases. Makes suggestions to improve the activities of public prosecutors and Federal legislature.*

Ключевые слова: *деятельность прокурора, право граждан на обращение, исполнение уголовных наказаний.*

Keywords: *activities of the Prosecutor, the right of citizens to appeal, the execution of criminal penalties.*

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 01.12.2016 Президент РФ отметил, что любая несправедливость и неправда воспринимаются очень остро. Это вообще особенность нашей культуры. Общество решительно отторгает спесь, хамство, высокомерие и эгоизм, от кого бы всё это ни исходило, и всё больше ценит такие качества, как ответственность, высокая нравственность, забота об общественных интересах, готовность слышать других и уважать их мнение [1].

Применительно к соблюдению прав и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу исполнения уголовных наказаний, эта формула является ценностным ориентиром в деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов администрациями пенитенциарных учреждений.

В силу требований главы 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу выделен в отдельное самостоятельное направление прокурорской деятельности. Работа прокуроров с обращениями граждан имеет ряд особенностей и требует от них высокого профессионализма.

По мнению Е. А. Бурковой прокурорский надзор является в данном случае одной из важнейших правовых гарантий прав и законных интересов лиц, отбывающих уголовное наказание [2].

Правовую основу этой прокурорской деятельности также составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», другие федеральные законы [3], нормы международного права [4], организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Поскольку Инструкция о порядке о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации [5] не учитывает всех особенностей рассмотрения обращений, в том числе о нарушениях прав осужденных в период нахождения в учреждениях уголовно-исполнительной системы, Генеральной прокуратурой РФ был разработаны методические рекомендации по ознакомлению осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, с материалами о результатах проверки органами прокуратуры обращений о нарушении их прав в период нахождения в учреждениях уголовно-исполнительной системы ФСИН [6]. Аналогичные разъяснения о порядке рассмотрения обращений граждан, поступившие в органы прокуратуры без подписи заявителей [7], о порядке рассмотрения обращений депутатов [8] поступают в органы прокуратуры. С учетом накопившегося опыта и особенностей рассмотрения обращений граждан назрела необходимость полной переработки основного приказа Генерального прокурора РФ от 30.01.2013 № 45 по вопросам рассмотрения обращений граждан.

В силу ст. 14 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» государственные органы, в том числе органы прокуратуры, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и интересов граждан.

За 6 месяцев 2016 года в Российской Федерации по вопросам надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний прокурорами разрешено 23 584 обращения (АППГ-25 095), из которых 1 517 удовлетворено (АППГ-1 451) [9].

Осуществляя надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначенные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу прокуроры в соответствии с действующим законодательством, нормативными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации, и, прежде всего, - приказом Генерального прокурора РФ от 16.01.2014 № 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» [10] обязаны работу с обращениями подозреваемых, обвиняемых, осужденных, а также иных граждан подчинить задачам охраны их прав и законных интересов, укрепления законности при содержании под стражей и исполнении уголовных наказаний.

В сфере организации надзора за исполнением уголовных наказаний прокуроры обязаны не реже одного раза в полугодие анализировать работу по рассмотрению и разрешению обращений граждан, выводы обобщений использовать для совершенствования надзорной деятельности, а также при планировании своей работы на соответствующие периоды.

Так, на основе анализа состояния законности, в том числе обобщения разрешенных обращений граждан, в план работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации на первое полугодие 2017 года включена проверка с участием прокуроров субъектов Российской Федерации соблюдения администрациями исправительных учреждений уголовно-исполнительного и трудового законодательства. Аналогичную работу проводят прокуроры субъектов Российской Федерации.

При рассмотрении обращений важно решительно изживать проявления бюрократизма и волокиты. С учетом требований национального законодательства, а также международных стандартов практики Европейского суда по правам человека по каждому обращению подозреваемых, обвиняемых, осужденных, в том числе поступивших из указанного суда, проводить тщательную всестороннюю проверку, а в случаях необходимости – с участием заявителя, предоставив ему возможность знакомиться и комментировать информацию на изложенные в обращении доводы, данную лицами, чьи действия (бездействие) им обжалуются. По результатам рассмотрения обращений подозреваемых, обвиняемых и осужденных принимать основанное на законе решение.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации в 2015 г. проанализированы обращения граждан Российской Федерации в Европейский Суд по правам человека, поступившие в 2014 г. в управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также постановления Суда о нарушении положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод в связи с ненадлежащими условиями содержания в пенитенциарных учреждениях Российской Федерации.

Анализ собранных материалов показал, что в течение года в управлении по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний рассмотрено 68 жалоб (в 2013 г. - 65), направленных осужденными и их родственниками в Европейский Суд по правам человека. Помимо этого, поступило 19 (в 2013 г. - 19) решений суда, констатирующих нарушения властями Российской Федерации требований положений статей 3 и 5 Конвенции и обязывающих её выплатить денежные компенсации за нарушение прав и законных интересов граждан в сумме более 227 тыс. евро (в 2013 г. – 220 тыс. евро) [11].

Полагаем, что работу по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих в Российской Федерации регулирующих право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления необходимо строить с учетом максимального обеспечения профилактической направленности этой деятельности.

При планировании, организации и проведении проверок исполнения федерального законодательства в поднадзорных органах учитывать результаты анализа практики рассмотрения обращений, акцентировать внимание на вопросах соблюдения требований законодательства о порядке рассмотрения обращений, изучать наличие и соответствие законодательству ведомственных нормативных правовых актов в этой сфере.

Органы прокуратуры в 2016 году уделяли особе внимание обеспечению должного правопорядка в пенитенциарных учреждениях, а также защите конституционных прав граждан в местах принудительного содержания. В этих целях прокурорами проведено за 10 месяцев 39 884 (2015 г.-49 173) проверок соблюдения законов или на 5,6% больше, выявлено 152 415 (2015 г.-173 359) нарушений законов или на 9,9% больше, внесено 20 808 (2015 г.- 23 526) преставлений об устранении нарушений законов или на 9,2% больше, по представлениям прокуроров к дисциплинарной ответственности привлечено 29 023 (2015 г.-32 933) должностных лиц или на 14,7% больше [12].

Прокурорская практика показывает, что защита прокурором права граждан на обращение нуждается в совершенствовании, а деятельность прокуратуры при рассмотрении обращений граждан свидетельствует

о необходимости выделения этого направления в качестве приоритетного. Позитивная роль прокуроров при рассмотрении обращений граждан, по нашему мнению, требует внесения изменений в федеральное законодательство с закреплением роли и полномочий органов прокуратуры: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ и другие.

При осуществлении надзора не подменять иные государственные органы. При наличии оснований своевременно направлять в соответствующие органы на рассмотрение обращения по вопросам, относящимся к их компетенции.

Вопросы деятельности прокуратуры и прокуроров в этой сфере правовых отношений целесообразно регулярно выносить на заседания оперативных совещаний коллегий, делать достоянием средств массовой информации.

Прокуроры должны обеспечить исполнение мероприятий, определенных в решении коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16.12.2014 «О практике рассмотрения и разрешения обращений в органах прокуратуры Российской Федерации, а также о состоянии законности при рассмотрении обращений граждан органами государственной власти Российской Федерации», в части как осуществления проверок исполнения государственными органами и органами местного самоуправления, их должностными лицами законодательства, регламентирующего права граждан на обращение, так и использования в полном объеме предоставленных прокурорам полномочий по восстановлению прав и законных интересов граждан, добиваться реального устранения нарушений закона и привлечения к ответственности лиц, их допустивших.

Литература

1. *Путин В. В.* Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. // Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379/ (дата обращения: 16.12.2016).
2. *Буркова Е. А.* Актуальность прокурорского надзора в сфере исполнения наказаний // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2014. № 6. С. 18 - 23.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 22.11.2016). Собрание законодательства РФ, 17.06.1996. № 25, ст. 2954; Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 22.11.2016). Собрание законодательства РФ, 24.12.2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) Собрание законодательства РФ, 08.01.2001. № 2. Ст. 163.
5. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 08.09.2016) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. № 4, 2013.
6. Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 28.05.2015 № 17-14-2015 вместе с Методическими рекомендациями по ознакомлению осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, с материалами о результатах проверки органами прокуратуры обращений о нарушении их прав в период нахождения в учреждениях уголовно-исполнительной системы федеральной службы исполнения наказаний.
7. Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 12.08.2016 № 25-6-2016 «О порядке рассмотрения в органах прокуратуры обращений граждан».
8. Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 14.11.2016 № 25-06-2016 «О порядке рассмотрения в органах прокуратуры обращений, поступивших от членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации».
9. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 6 месяцев 2016 г.// Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://genproc.gov.ru/stat/data/ (дата обращения: 16.12.2016).
10. Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2014 № 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» // Законность. №4, 2014.
11. Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 15.03.2015 № 17-14-15 «О результатах обобщения обращений граждан в Европейский Суд по правам человека и принятых по ним решений».

12.Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 10 месяцев 2016 г.// Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: http://genproc.gov.ru/stat/data. (Дата обращения: 16.12.2016).