

## П Р А В О

УДК 343.13

### АРГУМЕНТЫ «ЗА» И «ПРОТИВ» ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

© 2019 г.

*С.И. Гирько*

Научно-исследовательский институт Федеальной службы исполнения наказаний России, Москва

syvorina959134@mail.ru

*Поступила в редакцию 01.03.2019*

Анализируются точки зрения, высказанные в научной литературе, статистическая информация пенитенциарной преступности, обосновывающие позицию возвращения уголовно-исполнительной системе (УИС) и ее органам уголовно-процессуальных полномочий, а также позиции, высказанные против принятия подобного решения.

*Ключевые слова:* уголовно-процессуальные полномочия УИС и ее органов, пенитенциарная преступность, латентность, пенитенциарная безопасность и процессуальные средства ее обеспечения.

Исследования проблем противодействия пенитенциарной преступности выявляют большое количество нерешенных правовых и организационных вопросов, к числу которых, безусловно, относится и задача правового оформления процессуального статуса как самой уголовно-исполнительной системы (далее – УИС), так и ее отдельных субъектов. Указанное правовое положение УИС и входящих в нее субъектов, как представляется, должно адекватно отражать ту потребность в процессуальных средствах, использование которых позволит таким субъектам эффективно осуществлять свои задачи и обеспечивать противодействие преступности, прежде всего, конечно, пенитенциарной.

Дискуссия по поводу наделения УИС уголовно-процессуальными полномочиями, восстановления утраченной субъектами УИС процессуальной компетенции, как показало участие в различного рода научных форумах, имеет как активных сторонников, так и последовательных скептиков.

Это подтвердила и дискуссия, прошедшая в формате Международной научно-практической конференции по проблемам исполнения и отбывания уголовных наказаний «Теоретические и практические проблемы развития уголовно-исполнительной системы в Российской Федерации и за рубежом», прошедшая на базе Академии ФСИН России в г. Рязани 28–29 ноября 2018 года. Наш подход к проблеме выражен в

материалах публикации, осуществленной по итогам конференции [1, с. 390–395].

В этой связи полагаем вполне уместным привести и соответствующим образом прокомментировать наиболее очевидные аргументы «за» и «против», высказываемые в части укрепления процессуального статуса уголовно-исполнительной системы или сохранения существующего положения вещей, не предпринимая каких-либо усилий по его изменению.

Необходимо напомнить, что Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ) только однажды, а именно в ч. 2 ст. 157, упоминает уголовно-исполнительную систему в прямой постановке, регламентируя в п. 5 указанной нормы полномочия по производству неотложных следственных действий начальников учреждений и органов УИС.

В отличие от иных органов дознания, перечисленных в ст. 40 УПК РФ и имеющих достаточно подробную регламентацию в специальных нормах кодекса, УПК РФ относит Федеральную службу исполнения наказаний Российской Федерации (далее – ФСИН России) к числу органов дознания исключительно как иной орган исполнительной власти, наделенный в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-разыскной деятельности (пп. 1, п. 1, ст. 40). Право же ФСИН России на осуществление оперативно-разыскной деятельности, как известно, закреп-

лено в п. 8 ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

Ни в одной из норм УПК РФ, помимо упомянутых, формирующих правовое положение органа дознания, дознавателя, предметную и видовую подследственность по уголовным делам, подведомственных УИС как органу дознания, иные полномочия по осуществлению досудебного производства, ни ФСИН России, ни должностные лица и органы федеральной службы не упоминаются.

Между тем важно в контексте данной публикации упомянуть и другое: дореформенный Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР в п. 4 ст. 117 наделял начальников исправительно-трудовых учреждений, следственных изоляторов, лечебно-трудовых и воспитательно-трудовых профилакториев полномочиями органов дознания по делам о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных сотрудниками этих учреждений, а равно по делам о преступлениях, совершаемых в расположении указанных учреждений. Сегодня названные субъекты уголовно-процессуальной деятельности перечисленных полномочий лишены. Полагаем, что это было сделано ошибочно и необоснованно.

Основным аргументом противников возвращения утраченных полномочий начальникам исправительных учреждений является вероятность значительных бюджетных расходов на образование в структуре УИС специализированных подразделений дознания и финансирование дополнительной численности штатных дознавателей.

Отметим, что в последние годы значительное число исследователей обращалось к проблемам уголовно-процессуальной деятельности ФСИН России, УИС, их органов и должностных лиц [2, с. 15–17; 3, с. 57–60; 4, с. 20–23; 5, с. 103–108; 6, с. 167–174].

И, действительно, значительное число таких разработок сводится к предложениям по формированию в системе ФСИН России специализированных подразделений дознания и наделения их всеми полномочиями органов дознания, внесению конкретных дополнений и изменений в УПК РФ.

Авторам, разделяющим приведенную позицию, подобное решение видится панацеей решения многих существующих проблем. Полагаем, что подобное решение в настоящее время поддержано быть не может в силу ряда объективных причин.

Во-первых, в последние годы пенитенциарная преступность имеет устойчивую тенденцию к сокращению: в период с 2012 по 2018 год об-

щее количество преступлений этой категории колеблется в пределах 1280–1248. Такой показатель уровня преступности явно недостаточен для постановки вопроса о введении в системе УИС специализации по дознанию.

Более того, представляется, что работу по осуществлению дознания в исправительных учреждениях вполне способны осилить назначаемые, согласно сложившейся практике, должностные лица из числа имеющихся в органах и учреждениях УИС наиболее подготовленных сотрудников.

Во-вторых, создание специализированных подразделений дознания, по нашему мнению, действительно потребует увеличения бюджетных расходов и в настоящее время только по этой причине – малоперспективно.

Противники возвращения УИС уголовно-процессуальных полномочий, кроме того, ссылаются на отсутствие в органах и учреждениях системы квалифицированных специалистов по расследованию, в силу чего органы прокуратуры, осуществляющие надзор за деятельностью по осуществлению дознания, выявляли значительное число процессуальных нарушений, которые влекли за собой применение мер дисциплинарного воздействия к лицам, осуществлявшим досудебное производство, и их руководителям – начальникам органов дознания.

Обоснованность приведенного аргумента также следует разделить отчасти. Конечно, Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 25.12.2013 г. № 456/69 «Об усилении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы», согласно которому начальникам исправительных учреждений по существу было запрещено принимать решения о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовных дел, появилось, что называется не на «пустом месте»?!

Так, исследователь проблем уголовно-процессуальных полномочий УИС А.В. Кубасов считает, что появление указания явилось следствием отсутствия единого подхода к исполнению норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих вопросы подследственности при приеме, рассмотрении и разрешении сообщений о преступлениях [7, с. 26–28].

Заметим, что наличествует и еще более ранний пример прокурорского реагирования на недостатки в работе по дознанию – информационное письмо «О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства в учреждениях и органах УИС» от 03.03.2009 г. № 69-14-2009, также содержащее запрет для органов ФСИН России принимать решения о возбуждении либо об отказе в воз-

буждении уголовных дел, которое исследователи А.В. Беляков и С.П. Брыляков охарактеризовали не иначе как нарушение федерального законодательства [8, с. 110–116].

Между тем, невзирая ни на какие запреты, органы УИС продолжают осуществлять досудебное производство и принимать процессуальные решения по материалам. Так, по итогам 2017 года в исправительных учреждениях в местах лишения свободы было принято 2731 решение об отказе в возбуждении уголовного дела, а 2018-м – 2666 таких решений. Иными словами процессуальная деятельность имманентна УИС, а запрет на ее осуществление не является адекватным задачам пенитенциарной системы.

Кроме того, полагаем, что профилизацию деятельности по дознанию в перспективном плане было бы целесообразно уже сегодня ввести самостоятельными курсами в образовательных учреждениях ФСИН России не только в качестве первоначальной подготовки, но и в системах переподготовки и повышения квалификации сотрудников. При этом лиц, прошедших обучение по указанным программам, необходимо закреплять в учреждениях УИС на работах, связанных с производством дознания.

Полагаем, что существующее положение с процессуальными полномочиями УИС и ее органов по-прежнему имеет сторонников, которых оно, это положение, вполне устраивает. В настоящее время квалифицированная деятельность по расследованию осуществляется либо дознавателями органов полиции, либо следователями Следственного комитета Российской Федерации. Регистрируемый уровень пенитенциарной преступности – 1190 преступлений в 2017 году и 1248 преступлений по итогам 2018 года в общей структуре преступности в Российской Федерации не обращает на себя особого внимания в силу своей незначительности. То количество процессуальных производств, которые возникают по пенитенциарным преступлениям, вряд ли можно назвать заметным в общем объеме дел, находящихся ежегодно в производстве указанных выше органов предварительного расследования. Полагаем, что и надзирающие за процессуальной деятельностью специалисты прокуратуры также вполне удовлетворены тем, что такая деятельность осуществляется с минимальным количеством нарушений требований уголовно-процессуального законодательства.

Иными словами, практически все взаимодействующие в вопросах противодействия пенитенциарной преступности органы могут быть вполне удовлетворены состоянием таковой. Действительно, картина благостная, если бы не одно но! В чем же оно, это но?

Полагаем, что причина кроется в элементарной недооценке уровня пенитенциарной преступности и тех внутренних процессов, которые протекают в учреждениях УИС.

Согласно статистической форме отчетности о состоянии преступности среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы за период 2012–2018 гг., количество преступлений, в целом, невелико и варьируется в пределах 1280–1248. Правда, не очень заметно на фоне масштабной картины преступности в России.

В то же время, характеризуя структуру пенитенциарной преступности, различные исследователи по-разному определяют в ней приоритеты и удельный вес тех или иных криминальных проявлений. Однако на вопрос о том, соответствует ли регистрируемый уровень пенитенциарной преступности реальному ее состоянию, большинство научных разработок, проведенных по данной проблеме, содержат однозначный ответ – нет, не соответствует, поскольку латентный ее компонент весьма значителен.

Так, А.Е. Шалагин указывает, что администрация любого пенитенциарного учреждения не заинтересована в росте числа уголовно наказуемых деяний на подконтрольной ей территории. В связи с этим значительная часть происшествий в исправительных учреждениях не попадает в официальную статистику [9, с. 216–219]. Другой исследователь латентности в пенитенциарной системе, А.Б. Ваганов, указывая на факторы латентности в пенитенциарных учреждениях, относит к ним неоднородность субъектного состава совершаемых преступлений; замкнутость (закрытость) учреждений УИС; специфичность потерпевших от преступлений; влияние криминальной субкультуры на осужденных во время отбывания наказания в виде лишения свободы, которая запрещает сотрудничество с персоналом исправительных учреждений (естественная латентность); сокрытие фактов совершения преступлений сотрудниками самих исправительных учреждений (искусственная латентность) [10, с. 18]. К схожим выводам в части причин латентности пришли и другие ученые [11, с. 76–80].

Кроме того, А.Б. Ваганов утверждает, что не по всем фактам, ставшим достоянием гласности для администрации исправительных учреждений, устанавливается наличие приготовлений и покушений на преступления, которые являются неоконченными, но все-таки преступлениями, и за их совершение предусмотрена уголовная ответственность. В статистике же ФСИН России, в принципе, не отражается ни одного факта покушения или приготовления к преступлению,

помимо убийств и побоев. Исследователь приходит к выводу о том, что уровень преступности в пенитенциарном учреждении намного выше, нежели указано в официальной статистике ФСИН России, что вызывает потребность проведения всесторонних проверок по всем деяниям, содержащим признаки преступлений, совершенных осужденными в пенитенциарном учреждении.

Так какое же количество уголовно наказуемых деяний фактически совершается в учреждениях уголовно-исполнительной системы? Полагаем, что на этот очень непростой вопрос могло бы ответить специально организованное комплексное исследование, но в то же время считаем, что реальные данные многократно превышают официальные. Выскажем предположение, что число таких преступлений может колебаться в границах десятков или даже сотни тысяч преступлений в год.

Вероятно, этим обстоятельством и может быть объяснено подобное «благодущие» взаимодействующих в борьбе с пенитенциарной преступностью органов.

Что же может произойти в случае восстановления уголовно-процессуальных полномочий начальников исправительных учреждений?

Прежде всего статус органа дознания позволит его обладателю в полном объеме реализовывать свои полномочия на этапе досудебного производства и использовать в этих целях весь арсенал процессуальных средств без каких-либо ограничений. Применительно к органам УИС: расследовать уголовные дела своей подследственности в форме дознания, выявлять и безотлагательно реагировать на любые факты криминальных проявлений, совершенных в расположении учреждений и организаций УИС, процессуально оформлять результаты такой работы, возбуждать уголовные дела, в том числе относящиеся к компетенции других органов расследования, и проводить по ним неотложные следственные действия, самостоятельно выявлять причины и условия преступлений, совершенных на территории исправительных учреждений и организаций, оперативно реагировать на них мерами профилактического воздействия без привлечения к этой работе сотрудников иных правоохранительных и надзирающих органов, осуществлять в установленном порядке любые процессуальные и следственные действия.

Далее. Возможность производства дознания самостоятельно повлечет за собой упорядочение всей процессуальной работы – загрузит таковой специалистов УИС и высвободит от несвойственной деятельности территориальные органы полиции и Следственного комитета РФ,

что в значительной мере обеспечит реализацию задач уголовного судопроизводства. Все это с одной стороны. С другой – процессуальные полномочия начальников исправительных учреждений пополнят арсенал их средств обеспечения безопасности в учреждении.

Уместно напомнить, что обеспечение: охраны прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей; правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, в следственных изоляторах; безопасности содержащихся в них осужденных, а также лиц, содержащихся под стражей, работников УИС, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений и следственных изоляторов, «Положением о Федеральной службе исполнения наказаний», утвержденное Указом Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» отнесено к категории как основных задач, так и полномочий ФСИН России.

Приведенная точка зрения не нова. Исследователь Т.Г. Николаева, как и многие другие специалисты, напрямую связывает «задачу УИС по обеспечению правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих наказания в виде лишения свободы, безопасности содержащихся в них осужденных, а также персонала, должностных лиц и граждан, находящихся на территории этих учреждений» с наличием уголовно-процессуальных полномочий у субъектов УИС и возможностью их реализации [12, с. 165–168].

Немаловажным является и приведение УИС к международным пенитенциарным стандартам. Так, согласно ст. 55 Европейских пенитенциарных правил, регламентированных рекомендацией № рес (2006) 2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам от 11 января 2006 года [13, с. 96–97], «предполагаемое преступное деяние, совершенное в пенитенциарном заведении, расследуется тем же образом, что и на свободе, и в его отношении принимаются меры в соответствии с национальным законодательством». Применительно к теме нашего исследования – проведение проверки наличия или отсутствия в каждом конкретном случае факта события противоправного деяния или признаков преступления в нем осуществляется исключительно в соответствии с требованиями УПК РФ и посредством использования соответствующих процессуальных средств, процедур.

Наконец, закрепление в УПК РФ процессуальных полномочий УИС и ее органов не только способно повысить статусное положение ФСИН России как федерального органа исполнительной власти, наделенного индивидуальной

уголовно-процессуальной компетенцией, но и значительно усилить противодействие пенитенциарной преступности, повысить эффективность регистрационной дисциплины в местах лишения свободы, обеспечить принятие процессуальных решений в каждом случае противоправных действий как самих осужденных, так и в отношении последних.

#### Список литературы

1. Гирько С.И., Скударева Н.И. Стратегия восстановления уголовно-процессуальных полномочий пенитенциарным учреждениям как современный вектор развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // *Человек: преступление и наказание*. 2018. Т. 26 (1–4). № 4. С. 390–395.
2. Бородин М.А. Дознаватель в уголовно-исполнительной системе: перспективы законодательной регламентации // *Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление*. 2014. № 1. С. 15–17.
3. Митин Н.В. Рассмотрение и разрешение сообщений о преступлениях в учреждениях и органах ФСИН // *Законность*. 2013. № 6. С. 57–60.
4. Мальшева О.А. О необходимости совершенствования правовой регламентации процессуального статуса дознавателя // *Российская юстиция*. № 9. 2014. С. 20–23.
5. Куницын С.Н. О процессуальном статусе органов дознания ФСИН России // *Вестник Воронежского института МВД России*. 2013. № 2. С. 103–108.
6. Куницын С.Н. Должностные лица органов дознания ФСИН России // *Вестник Воронежского института МВД России*. 2013. № 3. С. 167–174.
7. Кубасов А.В. Надзор за дознанием и иной процессуальной деятельностью в уголовно-исполнительной системе // *Законность*. 2015. № 7. С. 26–28.
8. Беляков А.В., Брыляков С.П. Дознание в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы России // *Вестник Кузбасского института*. 2016. № 2 (27). С. 110–116.
9. Шалагин А.Е. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений, совершаемых в местах лишения свободы // *Вестник экономики, права и социологии*. 2016. № 1. С. 216–219.
10. Ваганов А.Б. Криминологическая характеристика пенитенциарной преступности и ее профилактика: Автореф. дис. ... канд. юрид. н. Челябинск, 2012. С. 18.
11. Филиппова О.В., Садовникова М.Н. Пенитенциарный рецидив и пенитенциарная преступность: понятие и криминологическая характеристика // *Сибирский юридический вестник*. 2017. № 2 (77). С. 76–80.
12. Николаева Т.Г. Деятельность органов дознания в Федеральной службе исполнения наказаний // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2005. № 4 (28). С. 165–168.
13. Антипов А.Н., Голик Н.М., Жиляев Р.М. и др. Влияние международных правовых актов на уголовно-исполнительное законодательство России: Коллективная монография. ФКУ НИИТ ФСИН России, 2015. С. 96–97.

## THE ARGUMENTS FOR AND AGAINST THE GRANTING OF PROCEDURAL POWERS TO THE PENAL CORRECTION SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

S.I. Girko

The article analyzes the points of view expressed in the scholarly literature and the statistical information on penitentiary crime that justify the return of criminal procedural powers to the penal correction system and its bodies. Some opinions that have been voiced against such return are also discussed.

*Keywords:* criminal procedural powers of the penal system and its bodies, penitentiary crime, latency, penitentiary security and procedural means of its provision.

#### References

1. Gir'ko S.I., Skudareva N.I. Strategiya vosstanovleniya ugovolno-processual'nyh polnomochij penitenciarным uchrezhdeniyam kak sovremennyy vektor razvitiya ugovolno-ispolnitel'noj sistemy Rossijskoj Federacii // *Chelovek: prestuplenie i nakazanie*. 2018. T. 26 (1–4). № 4. S. 390–395.
2. Borodkin M.A. Doznavatel' v ugovolno-ispolnitel'noj sisteme: perspektivy zakonodatel'noj reglamentacii // *Ugovolno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie*. 2014. № 1. S. 15–17.
3. Mitin N.V. Rassmotrenie i razreshenie soobshchenij o prestupleniyah v uchrezhdeniyah i organah FSIN // *Zakonnost'*. 2013. № 6. S. 57–60.
4. Malysheva O.A. O neobkhodimosti sovershenstvovaniya pravovoj reglamentacii processual'nogo statusa doznavatelya // *Rossijskaya yusticiya*. № 9. 2014. S. 20–23.
5. Kunicyn S.N. O processual'nom statuse organov doznaniya FSIN Rossii // *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii*. 2013. № 2. S. 103–108.
6. Kunicyn S.N. Dolzhnostnye lica organov doznaniya FSIN Rossii // *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii*. 2013. № 3. S. 167–174.
7. Kubasov A.V. Nadzor za doznaniem i inoj processual'noj deyatel'nost'yu v ugovolno-ispolnitel'noj sisteme // *Zakonnost'*. 2015. № 7. S. 26–28.
8. Belyakov A.V., Brylyakov S.P. Doznanie v organah i uchrezhdeniyah ugovolno-ispolnitel'noj sistemy Rossii // *Vestnik Kuzbasskogo instituta*. 2016. № 2 (27). S. 110–116.
9. Shalagin A.E. Kriminologicheskaya harakteristika i preduprezhdenie prestuplenij, sovershaemyh v mestah

lisheniya svobody // Vestnik ekonomiki, prava i sociologii. 2016. № 1. S. 216–219.

10. Vaganov A.B. Kriminologicheskaya harakteristika penitenciarnej prestupnosti i ee profilaktika: Avtoref. diss. ... kand. jurid. N. Chelyabinsk, 2012. S. 18.

11. Filippova O.V., Sadovnikova M.N. Penitenciarnej recidiv i penitenciarная prestupnost': ponyatie i kriminologicheskaya harakteristika // Sibirskij juridicheskij vestnik. 2017. № 2 (77). S. 76–80.

12. Nikolaeva T.G. Deyatel'nost' organov doznanija v Federal'noj sluzhbe ispolneniya nakazanij // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. 2005. № 4 (28). S. 165–168.

13. Antipov A.N., Golik N.M., Zhilyaev R.M. i dr. Vliyanie mezhdunarodnyh pravovyh aktov na ugolovno-ispolnitel'noe zakonodatel'stvo Rossii: Kollektivnaya monografiya. FKU NIIT FSIN Rossii, 2015. S. 96–97.