

УДК 343.13

СЕРГЕЙ ИВАНОВИЧ ГИРЬКО,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
главный научный сотрудник, НИИ ФСИН России, г. Москва, Российская Федерация,
ORCID 0000-0003-0344-0573,
e-mail: syvorina959134@mail.ru;
НАТАЛЬЯ ИГОРЕВНА СКУДАРЕВА,
кандидат юридических наук, ученый секретарь,
Академия управления МВД России, г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: nataliskudareva@gmail.com

СТРАТЕГИЯ ВОССТАНОВЛЕНИЯ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПЕНИТЕНЦИАРНЫМ УЧРЕЖДЕНИЯМ КАК СОВРЕМЕННЫЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для цитирования

Гирько, С. И. Стратегия восстановления уголовно-процессуальных полномочий пени-тенциарным учреждениям как современный вектор развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации / С. И. Гирько, Н. И. Скударева // Человек: преступление и наказание. – 2018. – Т. 26(1–4), № 4. – С. 390–395.

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы уголовно-процессуальной компетенции Федеральной службы исполнения наказаний, уголовно-исполнительной системы, отдельных органов и должностных лиц через призму разрабатываемой Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года. Анализируется поэтапное закрепление уголовно-процессуальных полномочий за указанными в концепции субъектами и их последующей регламентации в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, других нормативных правовых актах. Представлен уровень проработки проблем уголовно-процессуальной компетенции этих субъектов научными и образовательными организациями Федеральной службы исполнения наказаний. Сформулированы адекватные стоящим перед уголовно-исполнительной системой задачам уголовно-процессуальные полномочия названных субъектов, распределены уголовно-процессуальные компетенции между ними.

Ключевые слова: уголовно-процессуальные компетенции, подследственность, уголовно-исполнительная система, специализированные подразделения дознания, кадры для работы по производству дознания.

Немногим более года прошло со времени проведения III Международного пенитенциарного форума «Преступление, наказание, исправление», в рамках которого велись дискуссии, посвященные уголовно-процессуальным проблемам уголовно-исполнительной системы (УИС) Российской Федерации [1, с. 29–36].

Во время обсуждения проблем аудитория разделилась на сторонников и противников наделения УИС указанными уголовно-процессуальными полномочиями, причем тех, кто полагает возможным и целесообразным наделение УИС процессуальными полномочиями, оказалось значительно больше.

Важно внести принципиальное уточнение. В данном случае речь должна идти не о наделении, то есть предоставлении впервые, процессуальными полномочиями органов и учреждений УИС, а, по сути, об их восстановлении, как минимум, в объеме тех, которыми система обладала до ввода в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ). В связи с этим необходимо отметить, что пенитенциарная система в дореформенном УПК РСФСР, действовавшем до 1 июля 2002 г., располагала, по нашему мнению, вполне достаточной для выполнения своих задач уголовно-процессуальной компетенцией. Так, согласно п. 4 ст. 117 этого кодекса полномочиями органов дознания были наделены начальники исправительно-трудовых учреждений, следственных изоляторов, лечебно-трудовых и воспитательно-трудовых профилакториев. Закон того времени представлял указанным субъектам уголовно-процессуальные полномочия органов дознания в полном объеме. Сегодня достаточно остро стоит задача по возвращению УИС утраченной ею компетенции, как минимум, в тех же рамках.

Ведущие подразделения и службы, включая образовательные и научные организации Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России), приступили к разработке Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (далее – Концепция) на очередной период – до 2030 г. Напомним, что в настоящее время продолжается и будет продолжаться до 2020 г. действие распоряжения Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р (ред. от 23 сентября 2015 г.), «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года». В ходе проводимой работы по подготовке новой Концепции анализируется реализованное, определяются пробельные места и вырабатываются стратегические направления развития УИС на предстоящий через 2 года новый десятилетний период развития службы.

Научная организация ФКУ НИИ ФСИН России, определяя реперные точки нового программного документа, признала целесообразным постановку проблемы возвращения самой УИС и ее конкретным субъектам, включая должностных лиц, уголовно-процессуальной компетенции и наделения указанных субъектов полномочиями на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, как минимум, в объеме, утраченном УИС с вводом в действие нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Необходимо отметить, что для научных специалистов данная проблема не нова и указанная проблематика в специальной литературе достаточно исследована [2; 3, с. 26–28; 4, с. 136–140; 5, с. 110–116; 6, с. 57–60].

Предложения ученых все это время требовали внимательной проработки, своего обобщения, анализа и индивидуализации по субъектам.

Не вдаваясь в подробности и причины изменений, происшедших с уголовно-процессуальной компетенцией УИС в начале 2000-х гг., считаем, что научному сообществу следует крайне осмотрительно подойти к проработке и включению в разрабатываемую Концепцию предложений по формированию адекватной задачам ФСИН России право-

вой основы предлагаемых уголовно-процессуальных полномочий как самой УИС, так и отдельных субъектов системы.

Концепция является программным и доктринальным документом, определяющим основные тренды предстоящего развития. Она должна, с одной стороны, быть свободна от излишней детализации, а с другой – четко определять векторные направления предстоящих перспективных изменений по развитию УИС.

По сути, сложившееся правовое положение как самой уголовно-исполнительной системы, так и ее отдельных должностных лиц в уголовном судопроизводстве Российской Федерации в настоящее время является размытым. Никаким единым законодательным актом, в том числе ведомственным, этот статус не регламентирован.

Важно четко определить перечень самостоятельных субъектов уголовно-процессуальных отношений в УИС, а также пределы их компетенции. В связи с этим не вызывает сомнений в том, что полномочиями органов дознания в полном объеме должны обладать начальники учреждений и органов УИС, а правами производства дознания – дознаватели. Не следует смешивать компетенции, содержащиеся в п. 7 ст. 5 УПК РФ. По смыслу закона дознавателем является должностное лицо органа дознания, как правомочное (штатный дознаватель), так и уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ (сотрудник, назначенный временно дознавателем, на период выполнения определенного объема процессуальных или следственных действий).

В специальной литературе нередко можно встретить безапелляционные предложения о создании в системе ФСИН России специализированных подразделений дознания. Большинство авторов в этом видят некую панацею решения большинства существующих проблем [7, с. 204–209; 8, с. 41–45; 9, с. 167–174; 10, с. 106–110].

Относительно создания специализированных подразделений дознания в системе ФСИН России необходимо отметить, что принятие подобного решения, кажущегося идеальным выходом из многих вышеописанных проблем, представляется в настоящее время нецелесообразным и малоперспективным в плане поддержки в силу ряда объективных причин. Так, уровень пенитенциарной преступности – более 1 тыс. преступлений в год и значительные бюджетные финансовые ассигнования без сомнения будут препятствовать в позитивном решении данной проблемы.

По нашему глубокому убеждению, создание специализированных подразделений дознания в системе ФСИН России если и может рассматриваться по существу, то только в некоей отдаленной перспективе, а в настоящее время работу по дознанию в системе учреждений и органов УИС способны выполнять назначаемые, согласно сложившейся практике, должностные лица из числа имеющихся в органах и учреждениях УИС наиболее подготовленных сотрудников.

Иная проблема заключается в том, что централизованная подготовка специалистов по дознанию, в силу недостаточной востребованности практикой, в образовательных организациях ФСИН России ни в какой форме не проводится.

Отсутствие в службе подготовленных сотрудников для деятельности по осуществлению дознания в органах и учреждениях УИС порождает и другую проблемную ситуацию: лица, которым поручается проведение процессуальных мероприятий, как показывает изучение практики, от такой работы уклоняются либо перекалывают ее на сотрудников территориальных органов внутренних дел, следственного комитета или прокуратуры, довольствуясь вспомогательной ролью. В силу этого Концепция должна содержать предложение о том, чтобы в системе образовательных организаций ФСИН

России была организована централизованная подготовка специалистов по осуществлению уголовно-процессуальной деятельности.

На наш взгляд, профиль деятельности по дознанию уместно ввести самостоятельными курсами в образовательных организациях ФСИН России как в качестве первоначальной подготовки специалистов, так и в системах переподготовки и повышения квалификации сотрудников. При этом лиц, прошедших обучение по указанным программам, необходимо рекомендовать для привлечения к работе, связанной с приобретенными знаниями и навыками, то есть к деятельности по производству дознания.

Еще один аспект, который обоснованно претендует на отражение в Концепции, это проблема статистического учета информации о результатах процессуальной деятельности в УИС. Показательно в связи с этим то, что ФСИН России как субъект, отнесенный к органам дознания, не учитывается ни в одной общефедеральной и даже ведомственной статистической форме отчетности. Это обстоятельство красноречивее иных очевидных фактов характеризует дистрофичную сущность УИС как органа дознания, а также все попытки некоторых специалистов изобразить картину в искаженном свете.

Последовательность всей сложной и кропотливой работы по достижению стоящим перед УИС задачам, регламентации ее уголовно-процессуальных полномочий, формирование концептуальных «трендов» – это только первый этап тернистого во всех отношениях пути. Это первый, может быть, не самый сложный, но очень важный шаг.

Вслед за утверждением Концепции в программе по ее реализации в обязательном порядке должны найти отражение меры, направленные на корректировку УПК РФ, УИК РФ, формирование ведомственной нормативно-правовой базы реализации процессуальных функций конкретными субъектами.

Постановка вопроса о специализации по дознанию должна предваряться проработкой и внесением законодательных инициатив в части формирования соответствующих изменений в уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации относительно статуса ФСИН России и УИС как органа дознания.

В современных условиях с учетом положений ст. 16 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, определяющей исчерпывающий перечень учреждений и органов, исполняющих наказание, к числу самостоятельных субъектов уголовно-процессуальной деятельности могут быть отнесены: начальники колоний-поселений, воспитательных колоний, лечебных исправительных учреждений, исправительных колоний различного режима, тюрем и следственных изоляторов.

Уголовно-процессуальная деятельность субъектов разного уровня представляется в двух связанных между собой формах: непосредственном исполнении процессуальных функций по расследованию, производству отдельных следственных действий и доследственных проверок, сопровождению осужденных или арестованных лиц для участия в следственных и процессуальных действиях и осуществлении не менее важных функций процессуального контроля за организацией такой работы в нижестоящих звеньях. Необходимо четко разделить такие процессуальные полномочия между субъектами разного уровня управления.

Данная работа видится поэтапной. В первую очередь необходимо определить уголовно-процессуальную компетенцию должностных лиц ФСИН России, уголовно-исполнительной системы как органов дознания, а также и самих ФСИН России и УИС.

Далее следует конкретизировать индивидуальные компетенции субъектов, осуществляющих дознание. Известно, что в соответствии со ст. 5 УПК РФ органами дознания являются государственные органы и должностные лица, уполномоченные осуществ-

влять дознание и другие процессуальные действия (п. 24), начальником органа дознания – должностное лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания, а также его заместитель (п. 17), а дознавателем – должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ (п. 7). В связи с этим необходима проработка и последующее внесение изменений в конкретные нормы УПК РФ по вопросам закрепления и реализации правового статуса должностных лиц УИС в досудебном производстве, где центральное место в качестве начальника органа дознания, безусловно, должно принадлежать начальнику учреждения и органа УИС.

С учетом изменений процессуального статуса органов дознания в системе ФСИН России в обязательном порядке возникнет потребность в усилении ведомственного регулирования уголовно-процессуальной деятельности учреждений и органов УИС, разработке и вводе в действие нормативных правовых актов Минюста России и ФСИН России.

Важно определить подследственность УИС как органа дознания, а также процессуальные полномочия начальников учреждений и органов системы по рассмотрению дел уточненной подследственности. Наличие подследственности является отличительным признаком уголовно-процессуальной компетенции любого органа дознания, наделение индивидуальной подследственностью позволяет ограничивать пределы компетенции субъекта и решать многие стоящие перед ним задачи, применительно к УИС – обеспечивать охрану прав, свобод и законных интересов осужденных и иных лиц, находящихся в расположении ИУ.

Кроме уголовных дел о преступлениях, так называемых базовых, указанных в п. 5 ч. 2 ст. 157 УПК РФ, к подследственности УИС целесообразно отнести такие преступления, как действия, дезорганизующие работу ИУ, побег, преступления небольшой и средней тяжести среди осужденных, побои, преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, и другие преступления, наиболее часто совершаемые в учреждениях УИС, по которым должно производиться дознание в полном объеме или сокращенной форме, а также в объеме неотложных следственных действий с последующей передачей возбужденных уголовных дел профильному органу для проведения предварительного следствия.

Соответственно и регламентация нормы о подследственности должна позволять должностным лицам, уполномоченным на производство дознания в учреждениях и органах УИС, оперативно реализовывать свои уголовно-процессуальные функции во всех перечисленных и иных случаях совершения в расположении учреждений и органов УИС преступлений небольшой и средней тяжести различных категорий независимо от их подследственности. Регламентация предметной и видовой подследственности УИС должна быть закреплена в ч. 3 ст. 151 УПК РФ.

Конечная цель предполагаемой организационно-правовой работы – наделение УИС и ее отдельных субъектов соразмерными стоящим перед службой и ее органами задачам уголовно-процессуальной компетенцией и полномочиями, создание возможности использования уголовно-процессуальных средств в решении таких задач.

Мы полагаем, что перечисленные поэтапные меры правового характера, дополненные названными выше и иными усилиями организационной направленности, в случае их реализации способны привести статусное положение ФСИН России, ее органов и должностных лиц, реализующих уголовно-процессуальные функции на этапе досудебного производства, в состояние адекватное тем общественным отношениям и практи-

ке, которые находятся в сфере деятельности УИС, предопределив тем самым вектор перспективного развития самой уголовно-исполнительной системы.

Библиографический список

1. Гирько С. И., Ширванов А. А. Подследственность уголовно-исполнительной системы как органа дознания – проблема, которую необходимо решить в первоочередном порядке // III Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию вступления в силу Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации) : сб. тез. выступ. и докл. участников (г. Рязань, 21–23 нояб. 2017 г.) : в 8 т. Рязань, 2017. Т. 2. С. 29–36
2. Крымов А. А. Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы России : монография. М., 2017. 464 с.
3. Кубасов А. В. Надзор за дознанием и иной процессуальной деятельностью в уголовно-исполнительной системе // Законность. 2015. № 7. С. 26–28.
4. Никифоров Л. В. Понятие и значение контроля за соблюдением законности при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности учреждениями и органами ФСИН России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2012. № 2. Ч. 1. С. 136–140.
5. Беляков А. В., Брыляков С. П. Дознание в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы России // Вестник Кузбасского института. 2016. № 2(27). С. 110–116.
6. Митин Н. В. Рассмотрение и разрешение сообщений о преступлениях в учреждениях и органах ФСИН // Законность. 2013. № 6. С. 57–60.
7. Фомин Ю. С. Проблемы расследования преступлений, совершенных в условиях исправительных учреждений, в современных условиях // Вестник Пермского университета. 2012. № 4(18). С. 204–209.
8. Ложкин Ю. А. ФСИН России как орган дознания в реализации положений уголовно-процессуального законодательства // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2017. № 6. С. 41–45.
9. Куницын С. Н. Должностные лица органов дознания ФСИН России // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 3. С. 167–174.
10. Брыляков С. П. Уголовно-процессуальный статус сотрудников учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, в досудебном производстве // Вестник Кузбасского института. 2016. № 1(26). С. 106–110.