

**УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ СТАТУС УЧРЕЖДЕНИЙ,
ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ФСИН РОССИИ:
СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

А. В. Акчурина, Т. А. Сулейманов

Академия ФСИН России

Поступила в редакцию 29 июля 2019 г.

Аннотация: *настоящая статья посвящена анализу уголовно-процессуальных компетенций учреждений и органов ФСИН России, должностных лиц УИС. Рассматриваются спорные, противоречивые положения уголовно-процессуального законодательства и вопросы правоприменения в деятельности УИС, которые сужают объем процессуальной компетенции.*

Ключевые слова: *орган дознания, дознаватель, уголовно-процессуальный статус учреждений и органов ФСИН России, должностных лиц УИС, производство следственных действий, проверка сообщения о преступлении.*

Abstract: *this article is devoted to the analysis of criminal procedural competences of institutions and bodies of the FPS of Russia, officials of the penal system. Controversial, contradictory provisions of the criminal procedural legislation and questions of law enforcement in activity of penal system, which narrow the scope of procedural competence are considered. The bodies and institutions of the penal system lack the basic authority of the body of inquiry – the production of preliminary investigation in the form of inquiry.*

Key words: *body of inquiry, inquirer, criminal procedural status of institutions and bodies of the FPS of Russia, officials of the penal system, production of investigative actions, verification of the report of the crime.*

Научная полемика о наличии и объеме процессуальных полномочий учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний (далее – ФСИН России), а также должностных лиц уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) ведется на протяжении почти двух десятилетий. Можно предположить, что к настоящему времени отмеченная проблема достигла максимума своего обсуждения среди научной общественности, но до разрешения вопроса по существу еще далеко¹.

Вместе с тем четкое и конкретное закрепление в федеральном законодательстве процессуального статуса учреждений и органов ФСИН России, должностных лиц УИС и соответствующее толкование необходимы для регулирования общественных отношений в сфере приема, регистра-

¹ См., например: *Гирько С. И.* Ретроспективный анализ уголовно-процессуальных полномочий органов дознания в уголовно-исполнительной системе // Уголовно-исполнительная система : право, экономика, управление. 2018. № 4. С. 12 ; *Крымов А. А.* Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы России. М., 2017 ; *Никифоров Л. В.* Правовое положение учреждений и органов ФСИН России в уголовном судопроизводстве // Юрид. науки : проблемы и перспективы : материалы Междунар. науч. конф. Пермь, 2012. С. 122 ; и др.

ции и проверки сообщений о совершенном преступлении, производстве неотложных следственных действий по указанию начальника исправительного учреждения (далее – ИУ) следственного изолятора (далее – СИЗО), выполнении отдельных поручений следователя (дознателя) в настоящее время отсутствуют.

Суть вопроса заключается в неоднозначности (противоречивости) процессуального положения учреждений и органов УИС, не всегда соответствующих требованиям, закрепленным в УПК РФ.

УПК РФ лишь в нескольких статьях закрепляет нормы, которые имеют отношение к уголовно-процессуальной деятельности учреждений и органов УИС. В п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ перечисляются государственные органы, которые относятся уголовно-процессуальным законодательством к органам дознания. Прямого указания учреждений и органов УИС данная статья не содержит. Однако формулировка указанного пункта «иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности» позволяет (на основании ст. 13 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности») отнести к подобным органам и ФСИН России, а точнее – ее оперативные подразделения. Вместе с тем ФСИН России в организационно-структурном плане имеет довольно большую систему учреждений и органов. Поэтому закономерно возникает вопрос: оперативные подразделения каких именно учреждений и органов УИС могут осуществлять оперативно-розыскную деятельность, а соответственно подпадать под действие нормы, закрепленной в п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ? Данное уточнение можно найти в Законе РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», в котором говорится, что право осуществлять оперативно-розыскную деятельность предоставлено именно учреждениям, исполняющим наказания (ст. 14). Однако виды учреждений, исполняющих наказания, определяются Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации (далее – УИК РФ), который относит к учреждениям УИС, исполняющим наказания, следующие (ч. 14 ст. 16 УИК РФ): уголовно-исполнительные инспекции; исправительные центры; арестные дома; колонии-поселения; воспитательные колонии; лечебные исправительные учреждения; исправительные колонии общего, строгого или особого режима; тюрьмы; следственные изоляторы (в отношении отдельной категории лиц). Таким образом, именно эти учреждения УИС можно по логике законодателя рассматривать в качестве органа дознания. Вместе с тем в штатных расписаниях учреждений и органов УИС отсутствуют соответствующие должности дознавателей, предусматривающие осуществление функций предварительного расследования, на что неоднократно обращали внимание различные авторы². Данное обстоятельство, по их мнению, является одной

² См.: Гришин Д. А. Особенности расследования преступлений небольшой и средней тяжести в условиях исправительного учреждения // Особенности уголов-

из причин, ставящих под сомнение компетенцию ИУ по производству дознания. Вместе с тем указанные учреждения УИС должны принять, зарегистрировать, проверить сообщение о любом готовящемся или совершенном преступлении и принять по нему процессуальное решение³.

В УПК РФ кроме указанной нормы, создающей предпосылки для рассмотрения учреждений и органов УИС в качестве органа дознания, имеется и иная норма, которая предписывает производство неотложных следственных действий начальникам учреждений и органов УИС – по уголовным делам о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных сотрудниками соответствующих учреждений и органов, а равно о преступлениях, совершенных в расположении указанных учреждений и органов иными лицами (п. 5 ч. 2 ст. 157 УПК РФ).

Неконкретность процессуального статуса учреждений и органов ФСИН России, отмеченная в УПК РФ, порождает многочисленные споры среди практических сотрудников и исследователей, им приходится строить различные умозаключения по поводу принадлежности учреждений и органов УИС к органам дознания. Вопрос о том, относятся ли учреждения и органы УИС к органам дознания, является базисным для ответа на вопрос о наличии у УИС процессуальных полномочий. Вместе с тем научное осмысление данной проблемы показывает, что чаще всего из виду упускается логическое правило о том, что не все органы, полномочные осуществлять оперативно-розыскную деятельность, наделены правом производства расследования в форме дознания.

Если следовать логике законодателя, то, как уже было отмечено выше, оперативные подразделения ФСИН России следует рассматри-

но-процессуальной деятельности в органах и учреждениях ФСИН России : материалы Междунар. науч.-практ. семинара (Вологда, 1 июня 2007 г.) / под ред. А. А. Крымова. Вологда, 2008. С. 258–262 ; *Беляков А. В., Брыляков С. П.* Дознание в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы России // Вестник Кузбасского ин-та. 2016. № 2. С. 110–116 ; *Гирько С. И* О проблемах правового положения федеральной службы исполнения наказаний и должностных лиц уголовно-исполнительной системы в уголовном судопроизводстве // Уголовно-исполнительная система : право, экономика, управление. 2017. № 5. С. 33–38 ; *Спиридонова Ю. Н.* Об отдельных вопросах правового регулирования уголовно-процессуального статуса должностных лиц Федеральной службы исполнения наказаний // Вестник института : преступление, наказание, исправление. 2017. № 4. С. 34–38 ; *Колтакова Л. А.* К вопросу о процессуальных полномочиях сотрудников УИС при расследовании пенитенциарных преступлений // Криминалистическое и процессуальное обеспечение расследования преступлений в уголовно-исполнительной системе : материалы межвуз. науч.-практ. конф. (Владимир, 1 марта 2017 г.) / [редкол.: Т. А. Ткачук [и др.]]. Владимир, 2017. С. 71–74 ; *Крымов А. А.* Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 13–15 ; и др.

³ См.: Инструкция о приеме, регистрации и проверке в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы сообщений о преступлениях и происшествиях : приказ Минюста России от 11 июля 2006 г. № 250. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

вать в качестве органа дознания (ст. 40 УПК РФ и ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»). К органу дознания в определенной ситуации следует также относить начальника ИУ (ч. 1 и п. 5 ч. 2 ст. 157 УПК РФ). Что получается? Оперативные подразделения ФСИН России и начальник ИУ признаются органом дознания. Получается ситуация дублирования, когда оперативные подразделения УИС и начальник ИУ при определенных условиях одновременно выступают органом дознания и обладают равным объемом процессуальных полномочий. В одном ИУ два органа дознания. В чем подвох? Необходимо уточнение. Оперативные подразделения УИС признаются органом дознания только в связи с осуществлением оперативно-розыскной деятельности, но никак не связаны с процессуальной компетенцией. Объясняется это тем, что, по смыслу закона, только органы дознания вправе осуществлять оперативно-розыскную деятельность. А процессуальная компетенция возложена исключительно на начальника ИУ при производстве неотложных следственных действий на основании п. 5 ч. 2 ст. 157 УПК РФ.

Есть еще одно, пожалуй, самое главное несоответствие в отмеченном юридическом институте, а именно: ни оперативные подразделения ФСИН России, ни начальник ИУ, являясь органом дознания, не полномочны проводить предварительное расследование в форме дознания. УПК РФ (ч. 3 ст. 151) не предусматривает перечня составов преступлений, расследование которых в форме дознания было бы отнесено к компетенции учреждений и органов ФСИН России. В то же время в соответствии с определением, приводимом в п. 24 ст. 5 УПК РФ, органы дознания – государственные органы и должностные лица, уполномоченные *осуществлять дознание* и другие процессуальные полномочия. Здесь усматривается основное противоречие между содержанием ч. 1 ст. 40 и п. 24 ст. 5 УПК РФ. Такое законодательное регулирование трудно признать удачным. В ст. 40 УПК РФ законодатель в понятии «орган дознания» объединил два вида органов дознания: органы дознания, которые полномочны осуществлять расследование в форме дознания, и органы дознания, которые имеют усеченную уголовно-процессуальную компетенцию, отсюда неконкретность и противоречивость в определении компетенции учреждений и органов УИС в уголовном судопроизводстве.

На наш взгляд, отмеченное противоречие явилось основанием для установления ограничений при принятии процессуальных решений оперативными подразделениями ФСИН России по итогам проверки сообщения о преступлении в порядке ст. 145 УПК РФ. Согласно указанию Генерального прокурора РФ от 25 декабря 2013 г. № 456/69 «Об усилении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» оперативным подразделениям учреждений и органов УИС запрещается принятие процессуальных решений о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела.

Рассматривая перманентный вопрос о процессуальном статусе учреждений и органов УИС следует заметить, что необходимость закрепления процессуальных компетенций востребована не всеми учреждениями и

органами УИС, а только теми, которые непосредственно исполняют наказание в виде лишения свободы и связаны с изоляцией от общества⁴: исправительные учреждения, тюрьмы, лечебно-исправительные учреждения, воспитательные колонии и следственные изоляторы. Остальным органам и учреждениям УИС (например, УИИ, исправительные центры) для выполнения своих функций и поставленных задач процессуальные полномочия не требуются. Наша позиция объясняется тем, что ИУ, исполняющие наказание в виде лишения свободы, являются режимными объектами, куда исключен доступ посторонних лиц. Будучи закрытыми учреждениями, ИУ функционируют в условиях изоляции от общества. Поэтому в случае совершения преступления в расположении ИУ, ситуация требует реагирования должностных лиц, наделенных процессуальной компетенцией для принятия решений в соответствии с УПК РФ.

В настоящее время к процессуальным полномочиям оперативных подразделений ФСИН России как органа дознания относится прием, регистрация и проверка сообщений о совершенном преступлении, последующая передача сообщения по подследственности в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ, производство неотложных следственных действий по указанию начальника ИУ (СИЗО), выполнение отдельных поручений следователя (дознателя) на основании п. 2, 3 ч. 2 ст. 40 УПК РФ. Законодательно необходимо закрепить, какие учреждения и органы, должностные лица УИС обладают статусом участника уголовного процесса и в каком объеме.

При получении заявлений, сообщений о совершенном или готовящемся преступлении оперативный дежурный ИУ (СИЗО), оперативный аппарат принимают сообщение (заявление), регистрируют его и проводят проверку обстоятельств, изложенных в сообщении. Особенность проверки заявления (сообщения) о преступлении в ИУ (СИЗО) заключается в возможности проведения совместных оперативно-розыскных и режимных мероприятий. Вместе с тем оперативные подразделения ФСИН России, начальники ИУ (СИЗО) не полномочны производить следственные действия в период проверки, что негативно сказывается на возможности процессуального закрепления собранных доказательств еще на этапе проверки заявления (сообщения) о преступлении.

В свою очередь, отсутствие правовой возможности у сотрудников оперативных подразделений ИУ проводить следственные действия на этапе проверки сообщения о преступлении приводит к тому, что следователи (дознатели) органов предварительного расследования, не знакомые со спецификой деятельности ИУ, проводят следственные действия без учета отмеченных обстоятельств, формально⁵, а это сказывается на результативности принимаемых процессуальных решений. Более того, в практи-

⁴ См.: Гирько С. И., Долгополов А. А. Направления развития уголовно-процессуальной компетенции субъектов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 1. С. 73–79.

⁵ См.: Мальшева О. А. Особенности производства дознания по уголовным делам о преступлениях, совершенных в исправительных учреждениях // Человек : преступление и наказание. 2012. № 3. С. 84–88.

ческой деятельности оперативные сотрудники ИУ продолжают проводить следственные действия (осмотр места происшествия, выемка предметов, освидетельствование) на этапе проверки с последующей передачей протоколов следственных действий по подследственности, не встречая возражений ни со стороны следователей, защитников, ни со стороны прокурора по надзору за соблюдением законности в местах лишения свободы.

Законодателю необходимо принять во внимание тот факт, что проведение проверки по полученному сообщению о преступлении без возможности производства следственных действий на данном этапе изначально снижает эффективность проверки, исключает возможность собирания и закрепления доказательств по уголовному делу. В условиях изоляции исправительного учреждения от общества сочетание следственных действий с оперативно-розыскными и режимными мероприятиями позволит обеспечить объективность, эффективность и законность процедуры проверки. В дополнение к сказанному необходимо отметить, что сотрудники ИУ первыми узнают о совершенном преступлении, имеют возможность пресечь совершение преступления и раньше других служб прибыть на место происшествия, обеспечить его сохранность и приступить к производству проверки. В связи с этим полагаем целесообразным дополнить ч. 2 ст. 40 УПК РФ п. 1 новеллой о компетенции учреждений УИС по производству следственных действий в период проверки сообщения о преступлении.

Пока научная общественность предлагает законодателю восстановить процессуальные полномочия оперативных подразделений ИУ и начальника ИУ вплоть до производства дознания, между тем видится необходимым принять промежуточное решение о предоставлении процессуальных компетенций оперативным подразделениям и начальнику ИУ на производство следственных действий при проведении проверки сообщения о преступлении. Такое решение де-юре закрепит сложившуюся практику производства проверочных мероприятий по сообщению о преступлении в условиях ИУ и повысит уровень процессуальной компетенции учреждений УИС.

Таким образом, современные учреждения и органы УИС следует рассматривать в качестве органа дознания, но только в качестве процессуального субъекта с усеченными полномочиями.

Академии ФСИН России

Акчурина А. В., кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры уголовного процесса и криминалистики
E-mail: 79206310258@yandex.ru

Сулейманов Т. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики

E-mail: suleymanov.talyat@yandex.ru

Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia

Akchurin A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Chief of the Criminal Process and Criminalistics Department

E-mail: 79206310258@yandex.ru

Suleymanov T. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Criminal Process and Criminalistics Department

E-mail: suleymanov.talyat@yandex.ru