

УДК 343.13
ББК 67.410.2

DOI 10.22394/1682-2358-2020-6-62-70

L.M. Fetishcheva, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Criminal Process and Criminalistics Department, Perm Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Lieutenant Colonel of Internal Service

**LEGAL REGULATION
OF THE PENAL
ENFORCEMENT
INSPECTORATE
EMPLOYEES' POWERS
IN THE
IMPLEMENTATION
OF PREVENTIVE
MEASURES
IN THE FORM
OF HOUSE ARREST**

Topical issues of Penal Enforcement Inspectorate employees' powers at the implementation of criminal executive suppression measures in the form of house arrest are considered. Examples of problematic issues that arise when the implementation of house arrest by PEI officers is not regulated by law, are given. Conclusions are drawn about the need to amend both the criminal procedure legislation and other normative legal acts in order to optimize the work of PEI officers.

Key words and word-combinations: house arrest, preventive measure, Penal Enforcement Inspectorate.

А.М. Фетищева, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Пермского института ФСИН России, подполковник внутренней службы (email: lidiafetisheva@mail.ru)

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПОЛНОМОЧИЙ
СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО-
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ
ИНСПЕКЦИЙ
ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ МЕРЫ
ПРЕСЕЧЕНИЯ В ВИДЕ
ДОМАШНЕГО АРЕСТА**

Аннотация. Рассматриваются актуальные проблемы правового регулирования полномочий сотрудников уголовно-исполнительных инспекций при реализации меры уголовно-процессуального пресечения в виде домашнего ареста. Приводятся примеры проблемных моментов, возникающих при законодательной нерегламентированности реализации домашнего ареста сотрудниками УИИ. Делаются выводы о необходимости внесения изменений как в уголовно-процессуальное законодательство, так и в другие нормативно-правовые акты с целью оптимизации работы сотрудников УИИ.

Ключевые слова и словосочетания: домашний арест, мера пресечения, уголовно-исполнительная инспекция.

В настоящее время происходит активное реформирование уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Так, значительные изменения претерпели

меры уголовно-процессуального пресечения, в частности домашний арест. После преобразования данной меры ее исполнение возложено на учреждения ФСИН России, а именно на уголовно-исполнительные инспекции (УИИ), однако реализация этой меры пресечения сотрудниками УИИ в УПК РФ не указана. Действия УИИ при исполнении домашнего ареста регулируются подзаконными ведомственными нормативными правовыми актами [1]. Данное законное урегулирование осуществления этой меры пресечения порождает большое количество вопросов у действующих сотрудников УИИ.

Подобная работа по своей сути не является уголовно-процессуальной, ее необходимо рассматривать как сопутствующую. Таким образом, выполняя служебные обязанности по контролю за реализацией меры пресечения в виде домашнего ареста, сотрудники УИИ не являются участниками уголовного судопроизводства, так как согласно уголовно-процессуальному статусу они не принимают участия в установлении оснований с целью избрания данной меры пресечения и не имеют права обращаться в суд для ее изменения или отмены.

В рамках реализации обозначенного контроля УИИ обязана взаимодействовать с субъектами органов предварительного расследования. Успешное осуществление механизма контроля возможно исключительно на основе взаимного сотрудничества между указанными органами.

С целью обеспечения контроля за нахождением подозреваемого (обвиняемого), в отношении которого мерой пресечения избран домашний арест, работники УИИ в определенном порядке принимают решение о применении аудиовизуальных, электронных и иных технических средств контроля (их совокупность составляет систему электронного мониторинга подконтрольных лиц (СЭМПЛ) [2]. Порядок применения таких средств ФСИН России утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2013 г. № 134 [3]; он включает в себя инструкцию по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества, утвержденную приказом Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142 (далее — Инструкция) [4].

Согласно п. 22 Инструкции, в процессе первоначального разговора с подозреваемым (обвиняемым) работник УИИ доводит до него ряд сведений:

- права и обязанности;
- специализированные мероприятия профилактики, в том числе возможность данного лица обратиться в органы социальной защиты населения для оказания помощи при тяжелом материальном положении (например, для оформления документа, удостоверяющего личность);
- последствия при оказании противоправных мер, которые повлекут за собой нарушение нормального расследования уголовного дела;
- требования выполнения меры пресечения в виде домашнего ареста, ответственность за их нарушение [5];

— возможность замены домашнего ареста в случае нарушения избранной меры на более строгую меру — заключение под стражу.

Рассмотрим некоторые проблемы правового регулирования, связанного с осуществлением полномочий сотрудниками УИИ при реализации меры пресечения в виде домашнего ареста. В орган дознания, орган предварительного следствия, а также в суд подозреваемый или обвиняемый доставляется транспортом УИИ. Именно эту проблему указывают сотрудники УИИ как одну из основных. В частности, следователь должен за трое суток отправить в УИИ поручение о доставке лица, в отношении которого назначен домашний арест. Как отмечают сотрудники УИИ, такой срок нередко нарушается в ходе предварительного следствия, и УИИ уведомляется менее чем за трое суток.

Особое внимание следует обратить на хронометраж трудового дня работника УИИ, согласно которому для соответствующего исполнения рабочих вопросов при имеющейся штатной численности любому работнику необходимо в среднем не меньше шести часов в день на реализацию контроля за одним лицом, находящимся под домашним арестом. Следует учитывать, что в это время входит и доставка подозреваемого (обвиняемого) в орган расследования, а также в суд, которые, как правило, располагаются за пределами границ района, где проживает данное лицо. Это приводит к продолжительному отсутствию работника УИИ на службе и мешает дальнейшему качественному осуществлению контроля, в отношении подозреваемого (обвиняемого), состоящего на учете в УИИ. Так, девятнадцать из сорока районных филиалов Тверской области (47,5% от общего количества филиалов) имеют в штате по одному работнику УИИ. Учитывая территориальную удаленность филиалов, возникают определенные проблемы в его замещении на период отсутствия (доставка подозреваемых, обвиняемых в орган предварительного расследования, а также в суд) [6].

Примем во внимание, что в ряде случаев доставка данной категории лиц в правоохранительные органы, возможна только автомобильным транспортом, который, как правило, не оснащен средствами защиты и тревожной сигнализацией, что не гарантирует личной безопасности сотрудников.

Например, Свободненским городским судом было вынесено постановление об избрании меры пресечения в виде домашнего ареста с 14 января 2016 г. Подозреваемый (обвиняемый) числился за СО МО МВД России «Свободненский», впоследствии за Свободненским городским судом. Местом жительства и содержания под домашним арестом являлось жилое помещение, расположенное в п. Буряя Амурской области. Расстояние от п. Буряя до г. Свободный и обратно составляет 600 км. В марте и апреле 2016 г. подозреваемый (обвиняемый) доставлялся в г. Свободный по три раза в месяц [7].

Еще одним примером может послужить постановление судьи Архаринского районного суда от 23 марта 2016 г. об избрании меры пресечения в виде домашнего ареста. Подозреваемый (обвиняемый) числился за

СС УФСКН России по Амурской области, а затем за Архаринским районным судом. Местом жительства и содержания под домашним арестом являлось жилое помещение, расположенное в с. Белоярово Амурской области. Расстояние для доставки подозреваемого в суд от с. Новокиевский Увал Мазановского района (место дислокации филиала по Мазановскому району ФКУ УИИ УФСИН России по Амурской области) до с. Архара и обратно составляет 700 км. В период с марта по август 2016 г. подозреваемый (обвиняемый) доставлялся в Архаринский районный суд восемь раз. Затем мера пресечения была изменена на подписку о невыезде [7].

Нередки также случаи доставки подозреваемых (обвиняемых), проживающих в населенных пунктах, расположенных на значительном удалении от следственного органа, к началу рабочего дня, поэтому, чтобы доставить подозреваемого к назначенному времени, сотрудники выезжают ночью.

Сложность возникает и при поступлении заявок на доставку подозреваемых и обвиняемых на психиатрическую экспертизу в психоневрологический диспансер. Например, в г. Благовещенске в таких заявках было отказано в соответствии с п. 32 Порядка [8] и ч. 12 ст. 107 УПК РФ, где прописано, что доставка лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста, осуществляется только в органы дознания, следственные органы и суд. В связи с этим следствием было выдано поручение (заявка) о доставке лица, находящегося по домашним арестом, в следственный комитет г. Благовещенска [7].

Следующей проблемой является невыполнение норм, прописанных в правовых актах. Так, до настоящего времени ФСИН России не выделена дополнительная штатная численность в количестве 2467 штатных единиц, предусмотренная Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Законодательно не урегулирован и вопрос запрета на общение с определенными лицами. В связи с этим у работников УИИ возникают трудности при осуществлении контроля за подозреваемым (обвиняемым). Как правило, такими лицами являются свидетели, проходящие по конкретному уголовному делу. Если следователю законом предоставлено право вызывать определенных лиц, а в случае неявки он вправе привлечь их к ответственности, установленной законом, и принудить к исполнению данного законного требования, сотрудник УИИ подобным правом не наделен. Лица, с которыми подозреваемому (обвиняемому) судом запрещено общаться, могут отказаться являться в филиал и предоставлять сотрудникам УИИ какую-либо информацию. Ответственность за неисполнение законного требования сотрудника УИИ законодательно не предусмотрена.

Правовой проблемой является и реализация функций УИИ по контролю за соблюдением подозреваемым (обвиняемым) запретов и (или) ограничений на отправку и получение почтово-телеграфных отправок, использование

средств связи и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В УПК РФ не учтена система реализации УИИ функций контроля за соблюдением подозреваемым (обвиняемым) таких запретов. Исполнение этих функций предполагает наличие возможности немедленно получать информацию об использовании подозреваемым (обвиняемым) имеющихся в его распоряжении средств связи, а также незамедлительно получать информацию о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами, включая Интернет. Обвиняемый может пользоваться Интернетом как с домашнего компьютера, так и в интернет-кафе, осуществить звонок с чужого сотового телефона и сообщить или получить необходимую информацию, которую до судебного заседания он знать не должен. В подобном случае проверить сведения или предоставить доказательства, подтверждающие несоблюдение подозреваемым (обвиняемым) этих запретов и (или) ограничений, УИИ не вправе, ибо законодательно таких полномочий ФСИН России не имеет.

Следующей проблемой исполнения домашнего ареста является отсутствие реальной возможности обратиться в суд с ходатайством о замене подозреваемому (обвиняемому) избранной меры пресечения. Это связано с тем, что первоначально работники УИИ должны обратиться в органы предварительного расследования о замене меры пресечения.

Полагаем, что все перечисленные сложности исполнения домашнего ареста сотрудниками УИИ обусловлены прежде всего недостаточной законодательной регламентацией его применения. Они требуют комплексной доработки, так как объективно не могут быть урегулированы только лишь внесением соответствующих дополнений и изменений в УПК РФ (некоторые ученые полагают, что необходимо разработать и принять федеральный закон о домашнем аресте, устанавливающий правила и порядок исполнения данной меры пресечения). Несомненно, что разрешение вопросов, образующихся при осуществлении контроля за нахождением лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста, возможно только при выработке эффективных механизмов взаимодействия контролирующего органа (ФСИН России) с органами предварительного расследования, прокуратурой и судом. В связи с этим существует ведомственный контроль и прокурорский надзор за реализацией домашнего ареста.

Ведомственный контроль за работниками УИИ проводится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных (ОКИН). Прокурорский надзор представляет собой деятельность федеральных государственных органов прокуратуры по обеспечению законности, выявлению, устранению и предупреждению нарушений закона [9].

При реализации судебных решений по поводу назначенной меры пресечения в виде домашнего ареста у сотрудников УИИ могут возникнуть

различного рода трудности и проблемы. В ходе ведомственного контроля часто выявляются постановления суда, устанавливающие запрет, не предусмотренный санкцией статьи (запрет без определения конкретных лиц). Нередко устанавливаются запреты и ограничения, которые противоречат друг другу. Осуществление ведомственного контроля происходит на всех стадиях деятельности УИИ, что является его отличительной особенностью от других видов контроля.

На основании приказа Минюста России от 22 августа 2019 г. № 185 [10] ОКИН осуществляет ведомственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о службе в УИС в виде ведомственных проверок законности служебной деятельности и принятых решений учреждений и органов УИС, а также их соответствия требованиям законодательства Российской Федерации о службе в УИС и нормативно-правовым документам Министерства юстиции России и ФСИН России (ведомственные проверки). Основным назначением ведомственного контроля выступает неукоснительное соблюдение прав, свобод и законных интересов подконтрольных лиц. Порядок реализации ведомственного контроля устанавливается нормативными правовыми актами и обозначен в УИК РФ [11, ст. 21].

В целях такого контроля за исполнением домашнего ареста ФСИН России предпринимаются конкретные меры:

- ведомственные проверки соблюдения сотрудниками УИИ законодательства;
- сбор информации о соблюдении сотрудниками УИИ законодательства;
- мероприятия по устранению выявленных недостатков при соблюдении сотрудниками УИИ законодательства Российской Федерации о службе в УИС.

В пределах ведомственного контроля реализуется функциональный контроль по охране гражданских прав, обращенный, как правило, на охрану прав подконтрольных лиц в наиболее важных сферах [12]. Особое внимание уделяется тому, насколько четко сотрудниками УИИ организована деятельность по повышению результативности системы контроля за лицами, находящимися под рассматриваемой мерой пресечения; глубине изучения детерминант совершения лицами, состоящими на учете, новых преступлений; контролю срока, в который принимаются к нарушителям меры воздействия, установленные законом; качеству организации сотрудничества с правоохранительными органами в субъектах РФ [13].

В ходе проведения служебной проверки по факту уклонения от контроля обвиняемого, состоящего на учете в филиале по Соликамскому району, и несанкционированного съема им электронного браслета установлен факт несвоевременного выявления нарушений с использованием СЭМПА и несвоевременное реагирование на допущенное нарушение, а также несвоевременное информирование о поступившем тревожном сообщении филиала дежурным оператором СЭМПА. Выявленные недостатки привели к

тому, что обвиняемый скрылся от контроля, утерьял электронный браслет, причинив тем самым материальный ущерб. В результате двое сотрудников были привлечены к дисциплинарной ответственности [14].

В целом можно утверждать, что территориальными органами ФСИН РФ сегодня принимаются надлежащие меры по предупреждению нарушений законности в деятельности УИИ при осуществлении меры пресечения в виде домашнего ареста. Ведомственный контроль необходим для справедливой оценки истинной ситуации и формирования предпосылок для оптимизации деятельности УИИ.

Прокурорский надзор начинается с момента избрания меры пресечения в виде домашнего ареста. Прокурор обязан участвовать при данном процессуальном действии, потому что эта мера пресечения избирается в соответствии со ст. 108 УПК РФ. Согласно приказу Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2016 г. № 826, мнение прокурора по ходатайству следователя при избрании домашнего ареста не должно непременно совпадать с мнением следователя (дознавателя), а также со стороны обвинения [15]. Прокурор, участвующий при избрании меры пресечения, реализует важнейшую функцию надзора как за органами расследования, так и за защитой законных прав и свобод личности.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов сотрудниками УИИ закреплены Федеральным законом «О прокуратуре РФ» [16, ч. 2, ст. 1], но в данных нормах не прописаны полномочия прокурора в сфере контроля за работниками УИИ при реализации домашнего ареста. На наш взгляд, необходимо урегулировать этот вопрос на законодательном уровне и внести изменения в соответствующие нормативно-правовые акты полномочия прокурора.

После принятия к реализации УИИ постановления суда об избрании меры пресечения в виде домашнего ареста осуществляется постановка подконтрольных лиц на учет, который должен проходить в период всего назначенного судом срока домашнего ареста. С целью проверки полноты и своевременности постановки подконтрольных лиц на учет в УИИ прокурор производит сверку полученных из суда данных с записями в журналах учета, учетными карточками и личными делами подконтрольных. При исследовании указанных данных по заполняемым реквизитам можно обнаружить нарушения закона.

При необходимости прокурор сопоставляет с материалами личных дел подконтрольных лиц информацию, содержащуюся в различного характера карточках, регистрационных листах, документов по проверкам инспекции по месту нахождения подконтрольного лица. Для проверки правильности ведения УИИ учета подконтрольных лиц, совершивших повторные преступления либо правонарушения, прокурором запрашиваются соответствующие данные из органов, расследующих преступления, которые сопоставляются с данными учета, имеющимися в инспекции.

Отметим, что при реализации домашнего ареста имеются нарушения со стороны УИИ. В 2016 г. в ФКУ УИИ ГУФСИН России по Пермскому краю поступило три акта прокурорского реагирования на нарушения, выявленные при осуществлении контроля за подозреваемыми (обвиняемыми), в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста. Были установлены следующие нарушения:

— ненадлежащий контроль за подозреваемыми (обвиняемыми), в отношении которых судом избрана мера пресечения в виде домашнего ареста;

— несвоевременная регистрация судебных решений об избрании меры пресечения в виде домашнего ареста в журналах входящих документов и учета лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста;

— несвоевременное проведение проверки после назначения судебного заседания по факту уклонения от контроля обвиняемого, в отношении которого избрана мера пресечения в виде домашнего ареста, отсутствие мер к розыску обвиняемого, в том числе с привлечением сотрудников МВД.

По итогам проведения служебных проверок нарушения, выявленные прокуратурой, либо не нашли подтверждения, либо подтвердились частично, либо подтвердились полностью. В результате три сотрудника привлечены к дисциплинарной ответственности [14].

Приведенные сведения свидетельствуют о том, что в действующем уголовно-процессуальном законодательстве не урегулирован вопрос необходимых полномочий у сотрудников УИИ и по исполнению мер пресечения. Необходимо решить вопрос с доставкой подконтрольных лиц, находящихся под мерой пресечения в виде домашнего ареста, в органы следствия и дознания. Полагаем, что для доставления подозреваемого (обвиняемого) целесообразно привлекать автомобильный транспорт не только УИИ, но и органов предварительного расследования, что повысит продуктивность общей работы, а также увеличит взаимодействие между этими органами. Следует регламентировать порядок доставления подозреваемого (обвиняемого) работниками УИИ и органами предварительного расследования в целях устранения вопросов и проблем взаимодействия между ними.

Для дальнейшего развития ведомственного контроля и прокурорского надзора при реализации домашнего ареста требуется законодательно урегулировать полномочия прокурора в данной сфере. Это приведет к прозрачности прокурорских проверок реализации домашнего ареста и поставит четкие рамки для ведомственного контроля.

Библиографический список

1. Путьшева Л.А. Процессуальный статус сотрудников уголовно-исполнительных инспекций // Ведомости УИС. 2018. № 8 (195). С. 35–49.
2. Афанасьев М.В. Осуществление контроля за подозреваемыми и обвиняемыми при избрании к ним меры пресечения в виде домашнего ареста // Ведомости УИС. 2016. № 9 (172). С. 37–42.

3. О порядке применения аудиовизуальных, электронных и иных технических средств контроля, которые могут использоваться в целях осуществления контроля за нахождением подозреваемого или обвиняемого в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста, а также за соблюдением возложенных судом запретов подозреваемым или обвиняемым, в отношении которого в виде меры пресечения избран запрет определенных действий, домашний арест или залог: постановление Правительства Российской Федерации от 18 февр. 2013 г. № 134 // Российская газета. 2013. № 39.

4. Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества: приказ Минюста Российской Федерации от 20 мая 2009 г. № 142. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89167/

5. *Медведев А.А.* Уголовно-исполнительные инспекции как субъекты системы профилактики правонарушений // Ведомости УИС. 2019. № 1 (200). С. 38–41.

6. Обзор применения меры пресечения в виде домашнего ареста учреждениями УИИ ФСИН России по Тверской области за 2019 г. URL: https://fsin.gov.ru/news/index.php?ELEMENT_ID=199319

7. Обзор проблемных вопросов, возникающих в деятельности ФКУ УИИ УФСИИ России по Амурской области в процессе исполнения судебных решений в отношении лиц с мерой пресечения в виде домашнего ареста за 12 месяцев 2016 г. URL: <https://28.fsin.gov.ru/index.php?day=12&month=7&year=2016>

8. Об утверждении Порядка осуществления контроля за нахождением подозреваемых или обвиняемых в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений: приказ Министерства юстиции РФ, МВД России, Следственного комитета РФ, ФСБ России и Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 11 февр. 2016 г. № 26/67/13/105/56. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71260608/>

9. Специфика меры пресечения в виде домашнего ареста. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1817488/>

10. Об утверждении Порядка осуществления ведомственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации: приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 22 авг. 2019 г. № 185. URL: <https://base.garant.ru/72668264/>

11. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 янв. 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 23 нояб. 2020 г.) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

12. *Кулешов М.А.* Ведомственный контроль и надзор за обеспечением прав, свобод и законных интересов осужденных при режиме особых условий в исправительном учреждении // Человек: преступление и наказание. 2017. Т. 25 (1–4), № 2. С. 288–290.

13. *Васильев С.В., Асадов В.В.* К вопросу об организации ведомственного контроля за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций // Закон и право. 2013. № 5. С. 84–86.

14. Обзор проблемных вопросов, возникающих в деятельности ФКУ УИИ ГУФСИН России по Пермскому краю в процессе исполнения судебных решений в отношении лиц с мерой пресечения в виде домашнего ареста за 12 месяцев 2016 г. URL: <https://urist-onlain.ru/osvobozhdenie/ugolovno-ispolnitelnaja-inspekcija-po.html>

15. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28 дек. 2016 г. № 826. URL: <https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Genprokuratury-Rossii-ot-28.12.2016-№-826/>

16. О прокуратуре Российской Федерации: Федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-I // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.