

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 347.963+343.82

DOI: 10.17223/23088451/16/19

О.В. Воронин

ПРЕДМЕТ И ПРЕДЕЛЫ ПЕНИТЕНЦИАРНОГО НАДЗОРА ПРОКУРАТУРЫ

Предметом пенитенциарного надзора прокуратуры охватывается деятельность федеральных отраслевых органов исполнительной власти, исполняющих пенитенциарную изоляцию различной ведомственной принадлежности, органов контроля и должностных лиц в их составе, а также субъектов осуществления общественного контроля в местах принудительной изоляции. По кругу нормативно-правовых актов пенитенциарный надзор прокуратуры ограничивается наблюдением за исполнением федеральных законов, иных нормативно-правовых актов, приравненных по своей юридической силе к федеральным законам или же обладающих приоритетом над национальным законодательством, а также подзаконных нормативно-правовых актов, включая ведомственные, регулирующие в настоящее время исполнение мер принудительной изоляции. По видам поднадзорной деятельности предмет пенитенциарного надзора ограничивается деятельностью указанных поднадзорных лиц, основанной на уголовно-процессуальных, уголовных и уголовно-исполнительных правоотношениях, возникающих в ходе и в связи с исполнением мер принудительной изоляции.

Ключевые слова: *прокурорский надзор, пенитенциарный надзор, места принудительной изоляции, администрации органов и учреждений, исполняющие уголовные наказания, предмет прокурорского надзора, пределы прокурорского надзора.*

Пенитенциарным надзором прокуратуры охватывается прокурорское наблюдение за законностью исполнения пенитенциарных мер, предполагающих принудительную изоляцию от общества в целях обеспечения интересов уголовного судопроизводства и исполнения уголовных наказаний, а также отдельных мер принудительного характера, назначаемых вместо уголовных наказаний. Единая направленность на ограничение основных конституционных (естественных) прав человека, тесная связь с лишением свободы как основным видом уголовного наказания, схожий механизм исполнения и отбывания позволяют создать единую для них форму публичного наблюдения (надзора) за их реализацией на национальном уровне – прокурорский надзор за законностью принудительной изоляции от общества, или пенитенциарный надзор. Несмотря на то, что отечественная прокуратура осуществляет надзор за законностью исполнения всех видов изоляции от общества, известных отечественному праву, данным видом надзора охватывается лишь прокурорское наблюдение за законностью исполнения мер пенитенциарной изоляции. Прокурорский надзор за реализацией прочих форм и видов принудительной изоляции исполняется в рамках иных отраслей и направлений прокурорского надзора.

Поскольку пенитенциарный надзор прокуратуры как отдельный вид прокурорской деятельности реализуется в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также через специальную отрасль – надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, его предмет и пределы в общем определяются

с учетом требований, установленных для этих отраслей прокурорского надзора.

Статьи 1, 21, 26 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) устанавливают, что предметом надзора прокуратуры охватывается соблюдение Конституции РФ, исполнение законов, действующих на территории РФ, соответствие законам правовых актов, издаваемых поднадзорными лицами, а также соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Указанные положения определяют общее содержание законности применительно к прокурорской деятельности во всех отраслях и сферах публичной жизни. На отраслевом уровне содержание законности устанавливается ст. 32 этого же Закона и включает в себя:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, назначаемые судом;

- соблюдение установленных законодательством России прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

- соблюдение порядка и условий содержания таких лиц;

- законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Несмотря на то, что предмет пенитенциарного надзора прокуратуры определяется с учетом предмета этих отраслей, он требует уточнения.

В этой связи существенное значение приобретает уточнение предмета пенитенциарного надзора с учетом действия специальных пределов надзора. Некоторые из них устанавливаются Законом о прокуратуре, например пределы надзора по кругу субъектов и актов

(ст. 21, 26, 32 Закона о прокуратуре). Другие вытекают из смысла этого Закона или вырабатываются прокурорской практикой. К примеру, разграничение прокурорского надзора на отрасли (направления) в зависимости от правового характера поднадзорной деятельности (характера правоотношений, складывающихся в ходе поднадзорной деятельности), или видов поднадзорной деятельности.

На общенадзорном уровне предел пенитенциарного надзора прокуратуры по кругу поднадзорных лиц включает деятельность публичных органов, осуществляющих общее руководство, управление и контроль пенитенциарной системой. Иначе говоря, предметом надзора охватывается соответствующее ведомство, проводящее государственную политику в реализации той или иной меры принудительной изоляции. Конкретный перечень ведомств устанавливается с учетом мер принудительной (пенитенциарной) изоляции, исполняемых (реализуемых) его органами и учреждениями.

Основным поднадзорным ведомством в этом случае выступает Федеральная служба исполнения наказаний России (далее – ФСИН России), реализующая государственную политику в сфере исполнения таких мер принудительной изоляции, как лишение свободы; предварительное заключение под стражу; задержание осужденных, уклоняющихся от отбывания наказаний; исполнения уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества, а также обеспечения охраны и безопасности ПССТ и ПССТИН.

Министерство внутренних дел РФ – при исполнении (реализации) уголовно-процессуального задержания подозреваемых в совершении преступлений.

Федеральная пограничная служба России – при исполнении (реализации) уголовно-процессуального задержания подозреваемых в совершении преступлений.

Министерство обороны РФ – уголовного наказания в виде содержания в дисциплинарной воинской части.

Министерство здравоохранения РФ – принудительного лечения в ПССТ и ПССТИН.

На этом уровне предметом пенитенциарного надзора прокуратуры также будет охвачена деятельность:

- органов контроля в системе вышеназванных органов и учреждений;

- должностных лиц указанных органов и учреждений;

- субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания.

Включение в предмет прокурорского надзора субъектов осуществления общественного контроля мест принудительной изоляции от общества явилось новеллой законодательства, регулирующего прокурорскую деятельность. Характер правового регулирования – использование обобщающего термина «субъекты общественного контроля» (вместо традиционных для прокурорского надзора понятий «органы управления», «руководители», «должностные лица» и т.п.) и их включение в предмет прокурорского надзора на уровне базовой отрасли – надзора за исполнением законов, свидетельствуют о расширении предмета надзора про-

куратуры в сфере принудительной изоляции. Выше отмечалось, прокурорский надзор за деятельностью субъектов общественного пенитенциарного контроля приобрел комплексное содержание и реализуется на трех уровнях: за законностью деятельности самих общественных объединений; за законностью деятельности их руководителей и органов управления и за законностью их деятельности в сфере принудительной изоляции. При этом надзором прокуратуры охватывается деятельность любого субъекта общественного контроля независимо от специфики их правового статуса и ведомственной (корпоративной) принадлежности. Основным критерием служит именно осуществление им общественного (не в силу возложенных законом или принятых на себя на иных основаниях обязанностей, а добровольного, основанного на самоинициативе) контроля в сфере принудительной изоляции. В этой связи этот субъект может обладать различной институциональной принадлежностью – служить структурой СМИ, являться представителем гражданского общества (общественной организацией, объединением, движением), правозащитником, адвокатом и т.п. – этот признак не важен, главное – что он взял на себя обязанность осуществлять общественный контроль в сфере принудительной изоляции, и поэтому он автоматически попадает под надзор органов прокуратуры. При таком подходе фактически происходит расширение пределов прокурорского надзора не только по субъектному составу, но также и по видам охватываемой надзором их деятельности: использование обобщающего термина для определения поднадзорного лица с установлением сферы его поднадзорной деятельности фактически означает включение всех видов деятельности в предмет надзора прокуратуры в сфере принудительной изоляции. Такой прием законодателя вызывает поддержку, поскольку способствует развитию роли прокурора как основного ядра в системе национального пенитенциарного контроля, надзирающего и координирующего деятельность иных субъектов пенитенциарного контроля.

Следующим уровнем установления границ пенитенциарного надзора прокуратуры служат пределы по кругу субъектов в рамках специальной отрасли – надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Глава 4 Закона о прокуратуре дополнительно включает в предмет надзора четырех субъектов:

- администрации органов и учреждений, исполняющие наказания и назначаемые судом меры принудительного характера;

- органы и учреждения, исполняющие наказания и назначенные судом меры принудительного характера;

- администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- места содержания задержанных и предварительного заключения.

Выделение администрации указанных органов и учреждений в качестве отдельного поднадзорного

субъекта прежде всего связано с признанием ее в качестве субъекта уголовно-исполнительных (ранее – исправительно-трудовых) отношений. В уголовно-исполнительное (исправительно-трудовое) право данный термин вошел под влиянием трудового и административного права. При этом, несмотря на то, что эти отрасли права, ранее широко использовавшие это понятие, ныне отказываются от него, в литературе подчеркивается, что администрация органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, продолжает оставаться самостоятельным субъектом пенитенциарных (уголовно-исполнительных) отношений.

Существующее законодательство не содержит легального определения понятия администрации, а также общего перечня лиц или же каких-либо критериев, позволяющих включить тех или иных субъектов в ее состав. В этой связи, на наш взгляд, допустимо применение метода аналогии, а именно использование «общенadzорного» способа определения состава администрации перечневым методом путем включения в него субъектов, осуществляющих управленческо-распорядительные функции. Основным критерием послужит наличие у данных субъектов возможности самостоятельно принимать или участвовать в принятии юридически значимых решений, касающихся исполнения и отбывания принудительной изоляции. При этом эти решения могут быть как прямо направленными на процесс отбывания или исполнения мер пенитенциарной изоляции, так и касаться этих вопросов опосредованно (например, принятие общих управленческих решений). Термин «администрация» в этом случае будет охватывать:

- руководителей самих органов и учреждений, исполняющих пенитенциарную изоляцию;
- руководителей структурных подразделений данных органов и учреждений (например, председателей административных комиссий);
- органы управления, контроля, безопасности, а также отдельные структурные подразделения, осуществляющие реализацию различных функций, возложенных на пенитенциарные органы и учреждения, в составе конкретных пенитенциарных органов и учреждений (различные отделы и прочие структурные подразделения);
- должностных лиц в составе данных органов, отделов и прочих структурных подразделений;
- должностных лиц пенитенциарных учреждений, обладающих правом принимать юридически значимые решения, касающиеся исполнения и отбывания пенитенциарной изоляции (начальники отрядов, заведующие секторами и т.п.).

Конкретный перечень лиц, составляющих администрацию данных органов и учреждений, определяется действующим законодательством, устанавливающим компетенцию пенитенциарных органов и учреждений, а также права и обязанности (полномочия) их должностных лиц.

К примеру, ст. 12 Закона о содержании под стражей к сотрудникам мест содержания под стражей относит: лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, сотрудников учреждений и органов

уголовно-исполнительной системы, военнослужащих органов федеральной службы безопасности и Вооруженных Сил РФ, исполняющих обязанности по обеспечению режима содержания под стражей. При этом под начальниками мест содержания под стражей понимает начальников следственных изоляторов; учреждений, исполняющих наказания; изоляторов временного содержания; пограничных органов федеральной службы безопасности, в ведении которых находятся изоляторы временного содержания; командиров войсковых частей; начальников пограничных органов федеральной службы безопасности, в ведении которых находятся гауптвахты; начальников гауптвахт.

Вместе с тем в пенитенциарных органах и учреждениях могут быть организованы отдельные производственные и непроизводственные секторы (предприятия), руководство которыми также осуществляется должностными лицами (например, директором производственного предприятия и т.п.). В этой связи возникает вопрос об их включении в понятие администрации. В условиях прежнего законодательства эти лица большинством ученых включались в состав администраций соответствующих учреждений. В настоящий момент в связи с изменением их статуса (как результата изменения экономических основ деятельности пенитенциарных учреждений) они совершенно оправданно исключены из содержания данного понятия. Поэтому в предмет пенитенциарного надзора прокуратуры как субъекты администрации они не входят. Однако поскольку их деятельность протекает в местах принудительной изоляции, с учетом роли прокуратуры в обеспечении законности в данной сфере, полностью исключать их из предмета прокуратуры не следует. Действующая редакция Закона о прокуратуре позволяет осуществить надзор за ними лишь в пределах «общего» надзора в соответствии со ст. 21 и лишь в случае, когда их деятельность будет охвачена предметом надзора. Такое положение вещей едва ли возможно признать удовлетворительным, поскольку из предмета прокурорского надзора формально выпадает основное содержание деятельности этих лиц. На наш взгляд, законодателем выработано правильное направление решения этой проблемы – включение в надзор прокурора всех лиц, осуществляющих какую-либо деятельность в местах принудительной изоляции. В этой связи в предмет надзора нужно включить не только субъектов, осуществляющих общественный контроль, но и любых других, осуществляющих какую-либо деятельность в местах принудительной изоляции от общества. С точки зрения юридической техники данный вопрос можно разрешить путем изменения редакции ст. 21 Закона о прокуратуре.

Понятия «администрация исправительного учреждения (органа)» и «исправительное учреждение (орган)» разграничиваются в зависимости от объема, сферы и направленности реализуемых ими функций. Особенно актуален этот вопрос, когда речь идет о разграничении сфер и видов деятельности внутри соответствующего учреждения, уголовно-исполнительной системы в целом или же о взаимодействии с иными ли-

цами, непосредственно не участвующими в пенитенциарном процессе. Как внутри пенитенциарного учреждения, так и в уголовно-исполнительной системе в целом могут возникать различные виды деятельности, которые не всегда по своей сути можно отнести к управленческим или связанным с отбыванием или исполнением мер пенитенциарной изоляции (так же, как не все из возникающих видов деятельности урегулированы нормами права), поэтому объективно существует необходимость в организационно-юридическом разграничении понятий администрации учреждения (органа) и самого учреждения или органа. Администрация в этом случае, как уже было отмечено, служит субъектом принятия юридически значимых решений, касающихся исполнения и отбывания пенитенциарной изоляции, и в этой связи представляет собой структурное звено пенитенциарной системы. Ее деятельность охватывает внутренние вопросы отбывания или исполнения пенитенциарной изоляции, в то же время, когда речь идет о внешних проявлениях ее деятельности, более уместно говорить об органах и учреждениях, исполняющих уголовное наказание.

На уровне прокурорского надзора подобное разграничение понятий проводится путем выделения органов и учреждений, исполняющих уголовное наказание, наряду с администрациями в отдельный вид поднадзорных лиц на специальном (отраслевом) уровне обеспечения законности. Важно подчеркнуть необходимость выделения данных субъектов в качестве поднадзорных лиц именно на уровне отдельной отрасли, поскольку именно по вопросам этого уровня (реализация прав и обязанностей заключенных, применение отдельных полномочий должностными лицами уголовно-исполнительной системы, соблюдение требований условий и режима отбывания пенитенциарной изоляции и т.п.) происходит наиболее интенсивное взаимодействие органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, с иными лицами, непосредственно не вовлеченными в процесс исполнения пенитенциарной изоляции – судами, субъектами общественного контроля, органами государственной власти, включая органы прокуратуры. При этом если на общепрокурорском уровне надзором охватывается деятельность ведомств в целом (например, ФСИН России), то на отраслевом – деятельность конкретных ведомственных подразделений, в нашем примере – органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, в составе ФСИН России. В этой связи представляется оправданным расширение пределов надзора по кругу субъектов путем отдельного включения органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в предмет надзора в рамках данной отрасли (ст. 32 Закона о прокуратуре).

Содержание категорий «орган» и «учреждение» более детально было разработано в теории советского административного права. Несмотря на достаточную условность подобного деления, под органом (управления), как правило, понимался субъект или структурный элемент системы, основная функция которого заключалась в организации деятельности нижестоящих звеньев управленческого аппарата для выполнения соци-

альных задач. Основным результатом его деятельности являлось управленческое решение. В случае если орган одновременно обеспечивал собственную деятельность (имел отдельную организационно-материальную базу), он рассматривался в качестве учреждения для обеспечения основной своей деятельности. Основным отличительным признаком учреждения от предприятия служил характер производимого продукта (результата деятельности): предприятие производило материальные ценности (блага) или оказывало материальные услуги на возмездной основе; учреждение, в свою очередь, производило в основном социальные ценности (воспитание, лечение, исправление) и осуществляло свою деятельность на бюджетной основе. В этой связи уголовно-исполнительные учреждения, исполняющие уголовные наказания, представляют собой в большей степени учреждения, поскольку результатом их деятельности служит выработка у содержащихся в них лиц определенных качеств (исправление, раскаяние и т.п.), а не появление новых объектов материального мира.

Такой подход для разграничения рассматриваемых понятий в принципе применим и в настоящее время.

Так, Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее – Закон об УИС), характеризуя структуру и содержание уголовно-исполнительной системы, использует три основных понятия: «учреждения, исполняющие наказания», «территориальные органы уголовно-исполнительной системы» и «федеральный орган уголовно-исполнительной системы». При этом в соответствии со ст. 7 и 8 этого Закона основным предназначением органов уголовно-исполнительной системы служит руководство подведомственными учреждениями и подразделениями, а также осуществление правоприменительных функций и функций по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний. В свою очередь, согласно ст. 5 и 13 Закона об УИС, основные функции учреждений, исполняющих уголовные наказания, заключаются в реализации уголовно-исполнительного законодательства, как раз предусматривающего в том числе выработку и приобретение осужденными новых качеств и свойств.

Согласно УИК РФ и Закону об УИС, в сфере пенитенциарной изоляции термин «учреждение» в основном используется применительно к различным видам исправительных колоний и тюрем, где основной функцией как раз и является воспитание у заключенных указанных качеств, и заменяется термином «места содержания», когда речь идет об учреждениях, основным предназначением которых является не выработка определенных свойств у содержащихся в них лиц, а их временная изоляция в целях реализации уголовной политики (ИВС и СИЗО). В этой связи Закон о содержании под стражей также вместо термина «учреждение» использует понятие «места содержания» (ст. 7). В этом контексте особый смысл приобретает положение ст. 5 Закона об УИС, устанавливающее, что «в уголовно-исполнительную систему по решению Правительства Российской Федерации *могут* входить следственные

изоляторы» (курсив наш. – О.В.). Другими словами, по смыслу закона следственные изоляторы (и, по всей вероятности, иные места предварительного заключения) принадлежат к уголовно-исполнительным учреждениям не по своей сущности, а по условному отнесению. Таким образом, понятие «уголовно-исполнительное учреждение» в широком смысле охватывает не только учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющее уголовное наказание, но также места исполнения (отбывания) предварительной изоляции, назначенной в целях реализации уголовной политики, независимо от их ведомственной принадлежности. Косвенным аргументом в этом случае могут служить положения ст. 7 Закона о содержании под стражей, в определенных случаях разрешающие использование в качестве мест предварительного заключения «непрофильные» учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие наказания в виде лишения свободы, и гауптвахты.

Аналогичные подходы можно использовать при определении круга поднадзорных лиц применительно к исполнению принудительной изоляции в ПССТ и ПССТИН. С учетом положений ст. 2 ФЗ РФ «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением» (далее – ФЗ-92) в предмет пенитенциарного надзора прокуратуры включаются психиатрические стационары как учреждения, подразделения охраны психиатрических стационаров, сотрудники подразделения охраны психиатрического стационара и администрация психиатрического стационара. При этом направления надзора в этом случае различны. Надзор за подразделениями охраны и сотрудниками подразделения охраны осуществляется в части законности обеспечения охраны и безопасности, а за стационарами и администрациями – в части законности проведения по решению суда принудительного лечения лиц, совершивших деяния, предусмотренные Особенной частью УК РФ, в состоянии невменяемости, лиц, у которых после совершения преступления наступило психиатрическое расстройство, делающее невозможным назначение или исполнение наказания, если они по своему психиатрическому состоянию представляют особую опасность для себя или других лиц и требуют постоянного и интенсивного наблюдения. В свою очередь, п. 9 ст. 2 ФЗ-92 раскрывает понятие администрации психиатрического стационара, включая в него руководителя психиатрического стационара, его заместителей, а в их отсутствие – уполномоченных лиц.

Конкретный перечень органов и учреждений, охватываемый предметом пенитенциарного надзора прокуратуры, в этом случае включает в себя:

- исправительные колонии различных режимов в системе ФСИН России;
- воспитательные колонии различных режимов в системе ФСИН России;
- лечебно-исправительные учреждения ФСИН России;
- тюрьмы в системе ФСИН России;
- арестные дома в системе ФСИН России;

- дисциплинарные воинские части (отдельные дисциплинарные батальоны и роты) Минобороны РФ;
- гарнизонные или войсковые гауптвахты в подразделениях Минобороны РФ;
- изоляторы временного содержания в системе МВД России;
- изоляторы временного содержания в системе Федеральной пограничной службы России;
- следственные изоляторы ФСИН России;
- управления ФСИН России в субъектах РФ;
- психиатрические стационары специального типа Минздрава России;
- психиатрические стационары специального типа с интенсивным наблюдением Минздрава России.

Что же касается отдельного выделения в предмете пенитенциарного надзора руководителей и должностных лиц уголовно-исполнительной системы, то такая необходимость отсутствует, поскольку указанные лица на уровне центральных и территориальных органов уголовно-исполнительной системы будут охвачены надзором прокуратуры в порядке ст. 1, 21, 26 Закона о прокуратуре, а на уровне указанных выше учреждений – в порядке ст. 32 этого же Закона, но уже как представители администрации учреждений, исполняющих пенитенциарную изоляцию.

Пределы пенитенциарного надзора прокуратуры по кругу актов, как и по кругу лиц, определяются в рамках соответствующих отраслей прокурорского надзора. За основу берутся прямые предписания Закона о прокуратуре и сложившая практика регулирования деятельности поднадзорных лиц. На общенадзорном уровне, с учетом положений ст. 1, 21, 26 Закона о прокуратуре, в качестве пределов выступают Конституция РФ и законы, действующие на территории России, а также акты, по своей юридической силе приравненные к законам, регулирующие исполнение и отбывание уголовных наказаний и иных мер пенитенциарной изоляции. В рамках специальной отрасли – надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, – согласно ст. 32 Закона о прокуратуре, в предмет прокурорского надзора включается также законодательство, регулирующее порядок отбывания и исполнения всех видов уголовных наказаний, иных мер принудительного характера, назначаемых по решению суда, а также мер принудительной изоляции от общества, назначаемых в интересах уголовно-процессуального производства.

Вопрос о содержании понятия «законодательство» в контексте ст. 32 Закона о прокуратуре нуждается в уточнении. На официальном уровне этот термин не раскрывается. В литературе справедливо отмечается, что под законодательством в широком смысле понимается вся совокупность нормативных правовых актов в той или иной области правового регулирования. Термин «законодательство» в узком смысле охватывает лишь законы, т.е. нормативно-правовые акты высшей юридической силы, причем в федеративных государ-

ствах, как правило, это понятие охватывает федеральные законы и законы субъектов Федерации. В этой связи обоснованно возникает вопрос, в каком смысле этот термин используется ст. 32 Закона о прокуратуре.

Во-первых, согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ, российское уголовно-исполнительное законодательство может быть только федеральным. В свою очередь, в ч. 1 ст. 2 УИК РФ указано, что «уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации состоит из УИК РФ и других федеральных законов». Таким образом, УИК РФ использует термин «законодательство» в узком смысле, ограничивая его лишь федеральными законами. Во-вторых, исходя из буквального толкования положений ст. 1 и 21 Закона о прокуратуре, логично предположить, что в ст. 32 этого же Закона речь, скорее всего, может идти о надзоре за исполнением только законов, поскольку законодатель использует именно этот термин. Наконец, ст. 32 Закона о прокуратуре гласит, что прокурор осуществляет надзор за «соблюдением установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера». В правовом государстве, к коим относится Россия, правовое положение лиц (их права и обязанности) должны устанавливаться исключительно законами как актами высшей юридической силы. В этой связи можно заключить, что ст. 32 Закона о прокуратуре термин «законодательство» использует в узком смысле, охватывая надзор за исполнением требований, содержащихся исключительно в федеральных законах как актах высшей юридической силы. Однако такой вывод представляется не бесспорным.

Прежде всего, в предмет надзора, согласно ст. 32 Закона о прокуратуре, входит надзор не только за уголовно-исполнительным, но и за иным законодательством, регулирующим исполнение и отбывание принудительной изоляции от общества. Оно включает в себя не только законы как акты высшей юридической силы, но и подзаконные нормативно-правовые акты. Далее, в юридической литературе обоснованно отмечается, что одна из ключевых особенностей правового регулирования исполнения и отбывания принудительной изоляции от общества заключается в его широком подзаконном и, главным образом, ведомственном регулировании. Такое положение вещей обусловлено необходимостью детальной регламентации постоянного нахождения большого количества лиц в ограниченных пространствах в течение продолжительного периода. Формат закона не позволяет осуществить оптимальное регулирование принудительной изоляции в подобных условиях. Поэтому законодатель вынужден сохранять ведомственное регулирование (причем со стороны различных ведомств). Такое положение вещей едва ли можно признать удовлетворительным, но таковы сегодняшние реалии. Возможно, по этой причине законодатель вынужден был включить в УИК РФ ст. 4, прямо предусматривающую, что федеральные органы исполнительной власти вправе принимать основанные на федеральном законе нормативно-правовые акты по

вопросам исполнения наказаний. К их числу, во всяком случае, следует отнести постановления (распоряжения) Правительства РФ, приказы и инструкции Министерства юстиции РФ, не утратившие своего значения принятые ранее нормативные акты МВД, а также нормативно-правовые акты ФСИН России и иных ведомств (Минздрава России, Министерства обороны РФ)¹.

В таких условиях ограничение надзора исключительно наблюдением за исполнением законов как актов высшей юридической силы приведет к исключению из предмета надзора значительного нормативно-правового массива, что, в свою очередь, едва ли будет способствовать обеспечению законности и соблюдению правового положения лиц в ходе реализации мер принудительной изоляции. В этой связи с учетом сложившейся действительности недопустимо ограничивать пределы прокурорского надзора за законностью исполнения принудительной изоляции исключительно законами как актами высшей юридической силы. В предмет надзора следует включить подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие принудительную изоляцию от общества. «Глубина погружения» в подзаконный нормативно-правовой массив ограничивается в этом случае иными пределами прокурорского надзора. В частности, запретом на вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных лиц, позволяющим исключить надзор за актами, не порождающими юридически значимых последствий в рассматриваемой сфере, и пределом по видам деятельности, исключаяющим из предмета надзора уголовно-исполнительную и иную деятельность, не связанную с принудительной изоляцией.

«Расширительный» подход при установлении предела надзора по кругу актов применительно к специальной отрасли обуславливает установление широких пределов по кругу актов для пенитенциарного надзора прокуратуры. В этой связи «нижний» предел пенитенциарного надзора охватит надзор за исполнением таких актов, как нормативные указы Президента РФ и постановления (распоряжения) Правительства РФ, нормативно-правовые акты Минюста России, Минздрава России, Минобороны России, МВД РФ, ФСИН России и др., касающиеся исполнения принудительной изоляции.

Таким образом, предмет пенитенциарного надзора прокуратуры включает в себя общепризнанные (т.е. признанные подавляющим большинством государств) нормы (принципы) международного права в части установления основных естественных (неотъемлемых) прав человека, в том числе в отношении лиц, находящихся в местах пенитенциарной изоляции и (или) отбывающих меры пенитенциарной изоляции, являющи-

¹ Редакция ст. 4 УИК РФ не совсем удачная, поскольку при буквальном прочтении не включает в сферу правового регулирования нормативно-правовые акты Президента РФ, Федерального собрания РФ. Вместе с тем следует иметь в виду, что подзаконные нормативные акты в сфере исполнения уголовных наказаний принимаются также Президентом РФ (нормативные указы и распоряжения) и Государственной Думой Федерального собрания РФ (например, постановления об амнистии и о порядке ее применения). Между тем указанные субъекты не принадлежат к числу «федеральных органов исполнительной власти», упомянутых в ст. 4 УИК РФ [1. С. 8].

еся составной частью правовой системы Российской Федерации и непосредственно включенные в российское национальное право:

- Всеобщую декларацию прав человека, принятую 10.12.1948.
- Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966.
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966¹.
- Конституцию Российской Федерации.
- Ратифицированные в установленном порядке международные договоры и соглашения.

Часть 4 ст. 15 Конституции РФ устанавливает примат норм, содержащихся в международных договорах, над нормами национального права. В развитие этих положений ч. 2 ст. 3 УИК РФ, в свою очередь, устанавливает приоритет правил международных договоров над положениями уголовно-исполнительного законодательства РФ. Аналогичные требования содержат уголовное и уголовно-процессуальное законодательство (ч. 2 ст. 1, ч. 3 и 4 ст. 11, ч. 2 и 3 ст. 12, ч. 2 ст. 13 УК РФ, ч. 3 ст. 1 УПК РФ).

Применительно к пенитенциарному надзору прокуратуры предмет, как правило, исчерпывается надзором за исполнением требований, содержащихся в: а) ратифицированных в установленном порядке многосторонних международных договорах и соглашениях (конвенциях); б) двухсторонних договорах и соглашениях о международно-правовой помощи (сотрудничестве) в части определения порядка и условий экстрадиции (передачи) осужденных для отбывания наказания и иных мер принудительной изоляции, а также применения к подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений мер предварительной изоляции от общества.

Первая группа актов включает в себя такие основные международные документы, как Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, принятые ООН в 1955 г.; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10.12.1984; Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания от 26.11.1987; Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20.04.1959; Конвенция о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения от 28.03.1997; Конвенция о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания от 06.03.1998 и др.

Вторая группа более многочисленна и включает в себя двухсторонние договоры (соглашения, конвенции) о (взаимной) правовой помощи (и правовых отношениях между Россией и соответствующими странами.

В настоящий момент ратифицировано около 60 подобных договоров. Соблюдение условий этих соглашений в части исполнения (отбывания) принудительной изоляции российскими поднадзорными лицами также составляет предмет пенитенциарного надзора прокуратуры.

Что касается надзора за применением международных стандартов исполнения и отбывания принудительной изоляции от общества, то их применение с формальных позиций не является обязательным и в этой связи не охватывается предметом пенитенциарного надзора прокуратуры. Так, ч. 4 ст. 3 УИК РФ устанавливает, что рекомендации (декларации) международных организаций по вопросам исполнения уголовных наказаний и обращения с осужденными реализуются в уголовно-исполнительном законодательстве РФ при наличии необходимых экономических и социальных возможностей. Другими словами, соблюдение и исполнение указанных стандартов возможно только при условии включения их в содержание отечественного уголовно-исполнительного законодательства, в противном случае не является обязательным и не охватывается предметом пенитенциарного надзора прокуратуры.

На уровне национального законодательства пенитенциарный надзор прокуратуры помимо Конституции РФ включает в себя также наблюдение за исполнением и соблюдением требований федеральных законов РФ. При этом условно законы можно разделить на две группы. В первую включаются непосредственно регулирующие исполнение (отбывание) мер пенитенциарной изоляции. Основными из них служат:

- Уголовный кодекс РФ;
- Уголовно-процессуальный кодекс РФ;
- Уголовно-исполнительный кодекс РФ;
- ФЗ РФ № 103-ФЗ от 15.07.1995 «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»;
- Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»;
- Закон РФ № 3185-1 от 02.07.1992 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»;
- ФЗ РФ № 92-ФЗ от 07.05.2009 «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением»;
- ФЗ РФ № 76-ФЗ от 10.06.2008 «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Вторая группа охватывает законы, регулирующие деятельность, непосредственно связанную с принудительной изоляцией, а также деятельность государственных органов и учреждений, для которых исполнение наказаний служит дополнительной функцией к основной деятельности. Сюда можно отнести такие законы, как Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»; ФЗ РФ № 118-ФЗ от 27.07.1997 «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации»; ФЗ РФ № 114-ФЗ от 12.08.1995 «Об оперативно-розыскной деятельности» и др.

¹ В директивах Генерального прокурора РФ есть прямые указания на осуществление надзора за исполнением требований, содержащихся в общепризнанных нормах (принципах) международного права. См., к примеру, Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (в ред. от 21.06.2016).

Вопросы принудительной изоляции от общества относятся к исключительно федеральному уровню регулирования, законов субъектов Федерации, регулирующих исполнение и отбывание мер принудительной изоляции, нет. Поэтому в этой части предмет пенитенциарного надзора прокуратуры ограничивается наблюдением за исполнением федеральных законов.

Следующий блок нормативно-правовых актов, входящих в предмет пенитенциарного надзора прокуратуры, образуют подзаконные нормативно-правовые акты. Причем предметом охватываются подзаконные нормативно-правовые акты как общего, так и ведомственного характера. К первым относятся указы Президента РФ и постановления (распоряжения) Правительства РФ, носящие нормативный характер. Ко вторым – ведомственные нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы пенитенциарной изоляции. К числу таких ведомств относятся: Минюст России, ФСИН России, МВД РФ, ФСБ РФ, Минобороны РФ и Минздрав России. Главная особенность определения пределов надзора применительно к ведомственным актам заключается в том, что, с одной стороны, прокурор надзирает за исполнением и соблюдением требований, содержащихся в этих актах, с другой – они сами служат предметом надзора с точки зрения их соответствия действующему законодательству. В этой связи принятие ключевых из них, как правило, требует согласования с прокуратурой в лице Генерального прокурора РФ или соответствующих нижестоящих прокуроров.

В качестве третьего критерия установления предмета пенитенциарного надзора выступает предел по видам поднадзорной деятельности или кругу правоотношений, на которых она основывается (порождает).

С учетом названного предела предмет отрасли прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мер содержания задержанных и заключенных под стражу включает себя уголовные, уголовно-процессуальные и уголовно-исполнительные и иные правоотношения, возникающие на их основе в ходе отбывания или исполнения принудительной изоляции от общества, а также исполнения уголовных наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых по решению суда, если их участниками являются лица, отбывающие указанные меры. Конкретный спектр этих правоотношений весьма широк и отражает всю деятельность поднадзорных органов, учреждений и должностных лиц, связанную в том числе не только с реализацией карательно-исправительного воздействия, обеспечения безопасности общества или предупреждения совершения новых преступлений и воспрепятствования расследования преступлений. По своей юридической природе это могут быть административные, трудовые, пенсионные, дисциплинарные и прочие правоотношения. При этом важно иметь в виду, что когда речь идет о надзоре за исполнением законов со стороны публичных субъектов, то в предмет надзора, как правило, включается наблюдение за законностью деятельности, основанной

прежде всего на уголовных, уголовно-процессуальных и уголовно-исполнительных правоотношениях. Когда же речь идет об обеспечении правового положения лица, находящегося в данных местах, органах и учреждениях, то, поскольку прокурорским надзором охватывается соблюдение всех прав указанных лиц, перечень поднадзорных видов деятельности (их порождающих правоотношений), включаемый в предмет надзора, носит более широкий характер. В последнем случае фактически речь идет о любых видах деятельности (правоотношениях), участником которых может быть лицо, отбывающее указанные меры. В этой связи содержательно (и соответственно терминологически) надзор за законностью исполнения конкретных мер по своему содержанию значительно уже понятия надзора за законностью отбывания этих мер, поскольку в последнем случае перечень правоотношений, входящий в предмет надзора, значительно шире.

В свою очередь, предмет пенитенциарного надзора прокуратуры ограничивается, во-первых, надзором за законностью поднадзорной деятельности, основанной на правоотношениях, возникающих в связи с принудительной изоляцией от общества, назначаемой по решению суда и (или) в связи с уголовно-процессуальным производством по делу. Из его предмета исключаются те виды, которые возникают в связи с реализацией уголовного наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых по решению суда, и не предполагающие принудительную изоляцию от общества. В частности, предметом пенитенциарного надзора прокуратуры не охватывается наблюдение за исполнением законов при реализации и отбывании уголовных наказаний, не связанных с принудительной изоляцией от общества, отбывание принудительных мер воспитательного воздействия в виде содержания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа, отбывание и исполнение меры пресечения в виде домашнего ареста.

Конкретный перечень мер, законность исполнения которых охватывается пенитенциарным надзором прокуратуры, включает в себя:

- уголовно-процессуальное задержание;
- предварительное заключение под стражу;
- задержание осужденных, уклоняющихся от отбывания наказания, подразделениями ФСИН России;
- пожизненное и срочное лишение свободы;
- арест как меру уголовного наказания;
- содержание в дисциплинарной воинской части;
- содержание на гауптвахте в качестве исполнения уголовно-процессуального задержания и (или) предварительного заключения под стражу;
- принудительное содержание в психиатрическом стационаре специального типа и психиатрическом стационаре специального типа с интенсивным наблюдением.

Соответственно предметом пенитенциарного надзора прокуратуры охватываются те виды деятельности поднадзорных лиц, которые основываются на правоотношениях, связанных с реализацией и отбыванием указанных мер.

В рамках специальной отрасли – надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу – ст. 32 Закона о прокуратуре ограничивает предмет пенитенциарного надзора поднадзорными видами деятельности (отношениями), возникающими в связи с нахождением лиц в местах принудительной изоляции, исполнением уголовных наказаний и иных принудительных мер, назначаемых по решению суда.

В соответствующих директивах Генеральной прокуратуры РФ предмет раскрывается более детально путем указания на конкретные виды, охватываемые надзором, деятельности лиц, исполняющих принудительную изоляцию, основания их возникновения и порядок протекания.

Как правило, это такие вопросы, как:

- соблюдение сроков принудительной изоляции;
- законность водворения и освобождения от принудительной изоляции;
- порядок, режим и условия содержания и отбывания принудительной изоляции;
- досрочное освобождение от принудительной изоляции;
- законность дисциплинарной практики в отношении лиц, отбывающих принудительную изоляцию;

– законность привлечения к труду, обеспечения образования и воспитания лиц, отбывающих принудительную изоляцию;

– законность оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности в условиях принудительной изоляции;

– законность рассмотрения и разрешения обращений лиц, отбывающих принудительную изоляцию;

– правовое положение лиц, отбывающих принудительную изоляцию.

Часть 2 этой же статьи устанавливает, что в предмет пенитенциарного надзора входит наблюдение за соблюдением установленных законодательством РФ прав и обязанностей лиц, отбывающих принудительную изоляцию от общества. Представляется, что указанная формулировка не совсем корректна с учетом специфики деятельности прокуратуры. Ранее отмечалось, что предметом соблюдения могут охватываться, главным образом, права и законные интересы лиц, находящихся в принудительной изоляции от общества. Надзор за соблюдением исполнения обязанностей, возложенных на указанных лиц, едва ли возможен со стороны прокуратуры. В этой связи предмет пенитенциарного надзора прокуратуры в этой части фактически ограничивается наблюдением за соблюдением прав и законных интересов лиц, отбывающих принудительную изоляцию.

ЛИТЕРАТУРА

1. Уткин В.А. Уголовно-исполнительное право : учеб.-метод. комплекс. Томск : Изд-во НТЛ, 2017. 86 с.

The Subject and Limits of Penitentiary Supervision of the Prosecutor's Office

Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2020, no. 16, pp. 89–97. DOI: 10.17223/23088451/16/19

Oleg V. Voronin, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: crim.just@mail.ru

Keywords: prosecutor's supervision, penitentiary supervision, places of compulsory isolation, administrations of bodies and agencies executing criminal sentences, object of prosecutor's supervision, limits of prosecutor's supervision.

Penitentiary supervision of the prosecutor's office within the framework of supervision over the implementation of laws covers the activities of: federal sectoral executive bodies that exercise penitentiary isolation (their departmental affiliation is different: the RF Federal Penitentiary Service of Russia, the RF Ministry of Internal Affairs of Russia, the Border Service of the RF Federal Security Service, the RF Ministry of Defense, the RF Ministry of Health); control bodies in the system of the above-mentioned bodies and agencies; officials of these bodies and agencies; subjects of public monitoring of the observance of human rights in detention facilities and assistance to persons held in places of detention. Within the framework of a special branch – the prosecutor's supervision over the execution of laws by administrations of bodies and facilities executing punishments and measures of a coercive nature imposed by the court, and by administrations of places holding detained persons and those in custody – the prosecutor's supervision, in terms of the circle of persons, covers: activities of administrations of penitentiary bodies and facilities, as well as activities of these bodies and facilities. The final conclusion is the provision that, according to the types of supervised activities, the subject of penitentiary supervision is limited to the activities of these supervised persons based on criminal procedural, criminal and penal legal relations arising in the course of and in connection with the execution of measures of forced isolation.

References

1. Utkin, V.A. (2017) *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo: Uchebno-metodicheskiy kompleks* [Penal law: An educational set]. Tomsk: Izd-vo NTL.