

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
УКРЕПЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Часть 51



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
2011

вия отечественной системы уголовной юстиции с институтами гражданского общества¹.

Полагаю, что коррупция является наиболее значимой проблемой на пути укрепления российской государственности.

К ВОПРОСУ О СТАНОВЛЕНИИ ПРОКУРОРСКОГО ПЕНИТЕНЦИАРНОГО НАДЗОРА

О.В. Воронин

К началу XXI в., с учетом последовательного развития уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства был сформирован принципиально новый тип прокурорского надзора в уголовно-исполнительной сфере – пенитенциарный надзор. Его отличительными признаками служили более узкий предмет и пределы надзора, а также наличие собственного инструментария реализации прокурорских полномочий.

Формирование отечественного пенитенциарного надзора, осуществляемого органами прокуратуры, протекало в несколько этапов.

Первый этап, хронологически обусловленный принятием Закона о прокуратуре 1992 г., характеризовался утратой прокуратурой монопольного положения в области контроля уголовно-исполнительной сферы и фактическим сужением предмета надзора по сравнению с прокурорским надзором в рассматриваемой отрасли в советский период.

Второй был связан с принятием Конституции РФ 1993 г. и ряда федеральных законов, усиливших судебный контроль сферы предварительной изоляции от общества. В результате в судебной практике появились случаи судебного разрешения вопросов, связанных с оценкой не только законности и обоснованности применения мер предварительной изоляции, но также условий и порядка их исполнения и дисциплинарной практики в отношении лиц, задержанных и подвергнутых предварительному заключению под стражу.

Началом третьего этапа послужило принятие новой редакции Закона о прокуратуре 17 ноября 1995 г. В этот период произошло дальнейшее сужение содержания надзорной деятельности прокуратуры с учетом положений Конституции РФ и измененного уголовно-исполнительного и иного законодательства. Поскольку из предмета прокурорского надзора была исключена судебная деятельность, связанная с раз-

¹ См.: *Тарасов А.А.* Антикоррупционные стандарты в уголовном судопроизводстве от законодательной идеи к процедурному воплощению // СПС «КонсультантПлюс».

решением вопросов, возникавших в стадии исполнения приговора, изменилось содержание отрасли, а также предмет и пределы надзора. В новой редакции прокурорский надзор был обозначен как надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполнявших наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. С учетом обозначенных правовых приоритетов в ст. 32 Закона о прокуратуре, определявшую предмет, помимо надзора за соблюдением порядка и условий отбывания различных мер уголовно-процессуального и уголовно-правового воздействия, было также включено наблюдение за соблюдением установленных законодательством РФ прав задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера по решению суда. Таким образом, Закон о прокуратуре впервые определил новое содержание отрасли, фактически разделив его на два основных направления: надзор за законностью деятельности органов и учреждений, исполнявших уголовные наказания и иные назначаемые судом меры принудительного характера, включая уголовно-процессуальное задержание и предварительное заключение под стражу, а также надзор за соблюдением прав лиц, в отношении которых эти меры применялись.

Четвертый этап был связан с принятием УИК РФ и появлением принципиально нового вида прокурорского надзора в уголовно-исполнительной сфере, для которого было характерно сохранение прежней внешней формы прокурорского надзора с фактически новым содержанием надзорной деятельности. После принятия УИК РФ прокурорский надзор окончательно был ориентирован на наблюдение за деятельностью учреждений, исполнявших преимущественно меры изоляции от общества, назначенные по решению суда, и обеспечение прав лиц, находившихся в такой изоляции. Кроме того, включение в УИК РФ отдельной главы, посвященной правовому положению лиц, отбывавших уголовные наказания, подвело итог нормативной разработке данной проблемы, проводившейся с середины 50-х гг. XX в. Согласно ч. 2 ст. 10 УИК РФ за основу правового положения осужденных был взят статус свободного гражданина РФ с учетом ограничений и изъятий, установленных уголовно-исполнительным законодательством. В результате актуализировалась проблема прокурорского надзора за соблюдением осужденными возложенных на них обязанностей. Если раньше наличие данного направления отчасти можно было объяснить тем, что прокурор мог надзирать за исполнением обязанностей, поскольку осужденные по своему правовому положению не приравнивались к свободным гражданам и поэтому не исключались из предмета надзора как отдельные лица,

то теперь в силу действия ст. 10 УИК РФ такое толкование закона не имело под собой юридического основания. К тому же ст. 22 УИК РФ, определив содержание прокурорского надзора, не содержала упоминания о надзоре прокурора за соблюдением обязанностей осужденными, и сам уголовно-исполнительный закон не предоставил прокурору таких возможностей. В этой связи можно было заключить, что принятие УИК РФ фактически окончательно исключило надзор за соблюдением обязанностей осужденными из предмета данной отрасли прокурорского надзора.

Наконец, завершающий, пятый этап развития пенитенциарного надзора характеризовался формированием отдельного инструментария реализации прокурорских полномочий.

Пенитенциарный надзор прокуратуры не являлся монопольной формой осуществления контрольной деятельности за уголовно-исполнительной системой. Поскольку к началу 90-х гг. XX в. прокурорский надзор утратил высшее значение, пенитенциарный надзор обладал ограниченным содержанием и представлял собой лишь одну из форм осуществления контрольной деятельности наряду с судебным, ведомственным и общественным контролем сферы уголовно-исполнительных отношений.

Определяющее влияние на становление пенитенциарного надзора оказали тенденции развития уголовно-исполнительной и судебной систем. В первом случае определяющей тенденцией стала ориентированность пенитенциарной системы на консолидацию органов, исполнявших различные виды изоляции от общества, в одном ведомстве и обособление их функционирования от деятельности органов и учреждений, направленной на реализацию иных мер, предполагавших альтернативное воздействие на поведение осужденных. Во втором, наоборот, расширение сферы судебной защиты за счет включения в предмет судебного контроля разрешения практически любых вопросов, возникавших в ходе или в связи отбыванием наказания, включая порядок и условия его отбывания, дисциплинарную практику и разрешение обращений лиц, находящихся в изоляции от общества.

Принципиальное отличие пенитенциарного надзора, осуществляемого прокуратурой, от прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначенные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу заключалось в его ограниченном содержании и особом арсенале правовых средств.

Основное содержание пенитенциарного надзора образуют два направления деятельности: надзор за исполнением законов администра-

циями органов и учреждений, исполняющих назначенные судом меры изоляции от общества, и надзор за соблюдением прав лиц, в отношении которых данные меры применяются. Таким образом, из содержания пенитенциарного надзора исключается надзор за соблюдением обязанностей осужденными и лицами, находящимися в предварительном заключении, исполнение наказаний, не связанных с изоляцией от общества, а также исполнение принудительных мер, назначаемых по решению суда и не связанных с уголовно-исполнительным воздействием. Правовые средства осуществления пенитенциарного надзора предполагают наряду с применением традиционных прокурорско-надзорных возможностей широкое использование процессуальных полномочий прокурора.

По своей юридической природе пенитенциарный надзор является отдельным направлением деятельности, осуществляемым прокуратурой в рамках реализации надзорной функции. Организационно, с учетом положений ст. 1 и 32 Закона о прокуратуре, он представляет собой самостоятельную отрасль прокурорского надзора. Осуществление прокурором полномочий в рамках данного направления, как отмечалось выше, может протекать в двух формах: прокурорско-надзорной и процессуальной. При этом последняя, в отличие от общенадзорной работы, носит факультативный характер и не всегда служит средством обеспечения реализации традиционных средств прокурорского реагирования. Более того, участие прокурора в судебном рассмотрении вопросов, связанных с исполнением судебных решений об изоляции лица от общества, может служить отдельной формой реализации правообеспечительной или правозащитной функции, обусловленной функцией надзора.