

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПЕНИТЕНЦИАРНОГО НАДЗОРА В РОССИИ ДО ПРИНЯТИЯ УИК РФ

Раскрывается первоначальный этап становления пенитенциарного надзора как отдельного вида публичной контрольной деятельности, осуществляемого прокуратурой в 90-х гг. XX в.

**Ключевые слова:** пенитенциарный надзор; прокуратура; исполнение приговора; пенитенциарная юстиция.

Формирование пенитенциарного надзора как самостоятельного направления прокурорской деятельности проходило в несколько этапов. Началом первого послужило принятие Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. (далее – Закон о прокуратуре 1992 г.). Новый закон исключил из предмета прокурорского надзора наблюдение за поведением отдельных граждан, что заложило основы для дальнейшего сужения прокурорского надзора в пенитенциарной сфере: прокуратура фактически прекратила осуществлять надзор за исполнением обязанностей, возложенных на лиц, находившихся в местах изоляции.

12 июня 1992 г. Законом РФ «О внесении изменений и дополнений в Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» был внесен ряд изменений и дополнений в порядок исполнения и отбывания лишения свободы в различных исправительных учреждениях. Принятый закон усовершенствовал правовое положение осужденных: расширил их общегражданские права и свободы, урегулировал специальные правовые возможности, связанные с отбыванием лишения свободы, уточнил вопросы дисциплинарной практики. В итоге были заложены нормативные основы для формирования в рамках этой отрасли нового направления прокурорского надзора, связанного с наблюдением за соблюдением общегражданских и специальных прав и законных интересов осужденных.

В начале 90-х гг. XX в. в связи с исключением судебной деятельности из предмета прокурорского надзора, прокурор фактически прекратил осуществлять надзор за исполнительской деятельностью суда, касающейся реализации таких видов наказания, как лишение специального воинского или почетного звания, классного чина или государственных наград. Кроме того, из предмета прокурорского надзора фактически была исключена судебная деятельность в стадии исполнения приговора.

Упрощение судебного производства в стадии исполнения приговора наряду с повышением роли судебных органов в правоприменительной практике способствовали реанимации высказанных в 70–80-х гг. XX в. идей о создании специализированных судов по исполнению приговоров (пенитенциарных судов). Развитию подобных идей отчасти способствовала фактическая неизменность правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов в местах предварительного заключения и исполнения уголовных наказаний в условиях стремительно развивающихся правовых отношений в уголовно-исполнительной сфере и судостроительстве. Расширение правовых возможностей осужденных, связанных, в том числе, с обжалованием ре-

шений администраций исправительных учреждений при неизменном содержании прокурорского надзора, заставляло осужденных и лиц, находящихся в предварительном заключении, искать альтернативные пути отстаивания своих притязаний. С учетом новых приоритетов в устройстве судебной власти в начале 90-х гг. XX в. одним из альтернативных средств защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов постепенно становился судебный порядок.

Начало следующего этапа становления пенитенциарного надзора связано с принятием Конституции РФ 1993 г., закрепившей, помимо прочего, примат международно-правовых норм в регулировании национальных правовых отношений. Указанные положения предопределили дальнейшее направление развития пенитенциарных отношений с учетом международных стандартов.

Конституция РФ активизировала процесс принятия новых нормативных актов, призванных регулировать правовые отношения в пенитенциарной сфере, а также приведения ранее действовавших актов в соответствие с закрепленными конституционными положениями. В этой связи 15 июля 1995 г. был принят ФЗ РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». Помимо прочего этот акт предусматривал различные формы контроля за исполнением и отбыванием задержания и предварительного заключения. При этом хотя и закреплялась ведущая роль прокуратуры в осуществлении надзора за законностью реализации указанных мер, фактически не исключался (а иногда и прямо предусматривался) судебный порядок оценки различных обстоятельств, связанных с отбыванием задержания и предварительного заключения. К примеру, п. 7 ст. 17 устанавливал право лиц, находившихся в данных учреждениях, обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами, в том числе в суд, по вопросу о законности и обоснованности их содержания под стражей и нарушения их законных прав и интересов. Статья 39 предусматривала альтернативный (судебный) порядок обжалования мер дисциплинарной ответственности, наложенных на задержанных и арестованных. Наконец, ст. 49 прямо закрепляла одним из оснований освобождения лиц из мест предварительного заключения, наряду с постановлением прокурора, также решение суда (судьи). В итоге, с учетом последовательной реализации положений Концепции судебной реформы в Конституции РФ и ряде иных федеральных законов, обозначившаяся в начале 90-х годов XX в. конкуренция между прокурорскими и судебными органами в вопросах правовой оценки изоляции от общества была усилена. В судебной практике появились случаи судебного разрешения вопросов, свя-

занных 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.

Принятие Конституции РФ обусловило внесение изменений в Закон о прокуратуре 1992 г. В результате 17 ноября 1995 г. ФЗ РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» была принята новая редакция закона о прокуратуре (далее – Закон о прокуратуре), обозначившая начало третьего этапа становления пенитенциарного надзора.

Законом о прокуратуре была установлена новая самостоятельная отрасль прокурорского надзора – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Одновременно с этим в предмет всех остальных отраслей прокурорского надзора в качестве самостоятельного элемента было включено наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина со стороны органов, учреждений и должностных лиц, поднадзорных органам прокуратуры, в пределах соответствующих отраслей. Позже указанные сквозные направления деятельности прокуратуры получили наименование правозащитной, или правообеспечительной прокурорской деятельности.

Поскольку из предмета прокурорского надзора была исключена судебная деятельность, связанная с разрешением вопросов, возникавших в стадии исполнения приговора, изменилось содержание отрасли, а также предмет и пределы надзора. В новой редакции закона 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, 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.

Несмотря на то, что нормативное закрепление в новой редакции закона такого направления, как соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, являлось последовательным шагом в приведение правового регулирования прокурорского

надзора в данной отрасли в соответствии с вновь установленными конституционными и уголовно-исполнительными приоритетами, предложенная реализация такого подхода вызвала определенные проблемы. Это было единственное направление, которое наряду с надзором за соблюдением прав отдельных лиц закрепляло надзор за соблюдением ими обязанностей. При этом, несмотря на то, что законодатель оставлял открытым вопрос о том субъекте, на которого возлагалось соблюдение обязанностей в рамках данного направления, с учетом контекста иных норм, определявших содержание надзора в данной отрасли, речь, безусловно, шла о соблюдении обязанностей со стороны осужденных и иных лиц, подвергнутых по решению суда мерам принудительного характера, возложенных на них ст. 36 ФЗ РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», ст. 10 ИТК РСФСР и Правилами внутреннего распорядка ИТУ.

Включение в компетенцию прокурора соблюдения законов самими осужденными даже в советский период признавалось далеко не всеми учеными [1. С. 197], поскольку достаточно проблематично было определить пределы самостоятельного юридически значимого поведения указанной категории лиц. Аналогичная ситуация была характерна и для правового положения осужденных по ИТК РСФСР 1979 г. после изменений 1992 г. К тому же в этот период такой подход не в полной мере соответствовал положениям ст. 1 Закона о прокуратуре, исключившим граждан и иных отдельных лиц из предмета прокурорского надзора. Анализ прочих положений Закона о прокуратуре позволял сделать вывод, что из предмета надзора были исключены все категории граждан независимо от специфики их правового статуса. В этой связи осуществление надзора за соблюдением осужденными и иными лицами, подвергнутыми по решению суда мерам принудительного характера, обязанностей с учетом специфики отбывания данных мер означало дополнительное надделение прокурора полномочиями по дисциплинарному и уголовному преследованию указанных субъектов. Такой подход фактически приводил к дублированию с иными прокурорскими полномочиями, связанными с уголовным преследованием, а также с дисциплинарными возможностями администраций ИТУ и иных органов и учреждений, исполнявших назначенные судом принудительные меры. К тому же в рамках правообеспечительной деятельности прокуратуры в пределах данной отрасли практически было закреплено совершенно противоположное направление деятельности.

Возможно, что такой подход законодателя объяснялся попыткой восстановления прежних возможностей прокуратуры с учетом резко возросшего числа правонарушений и преступлений, совершенных осужденными и лицами, находившимся в местах предварительной изоляции в этот период. Вместе с тем на практике надзор за соблюдением обязанностей осужденными и лицами, подвергнутыми по решению суда мерам принудительного характера, фактически был замещен дисциплинарной практикой администраций соответствующих органов и учреждений. Однако самое неблагоприятное последствие заключалось в том, что были созданы препятствия для дальнейшего развития право-

обеспечительного направления в рамках данной отрасли, а также усилена неопределенность роли прокуратуры при судебном разрешении вопросов, связанных с оценкой правомерности применения дисциплинарных мер в отношении осужденных и иных лиц, подвергнутых мерам принудительного характера.

Непосредственное влияние на дальнейшее формирование пенитенциарного надзора оказали положения ФЗ РФ «О присоединении Российской Федерации к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и протоколам к нему», согласно которым Россия присоединилась к Четвертому протоколу, регулировавшему Положения, касающиеся Европейского Суда по правам человека (далее – Европейский Суд). В соответствии с указанными документами граждане РФ и иные лица, находящиеся на территории РФ, могли обращаться в Европейский Суд в связи с нарушением положений, предусмотренных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (далее – Конвенция), в частности, требований ст. 3, 5–7 Конвенции, установивших основы правового статуса лиц, подвергнутых предварительной изоляции или лишению свободы. Более того, Россия фактически признавала регулирующее значение решений Европейского Суда по правам человека, вынесенных в отношении граждан иных государств – членов Совета Европы. Хотя Конвенция и решения Европейского Суда по конкретным делам не содержали прямых предписаний, касавшихся организации и устройства контроля сферы изоляции от общества, с учетом того, что основной формой разрешения правовых споров, связанных с оценкой правомерности оснований избрания и условий содержания при исполнении тех или иных видов изоляции, в указанных странах был судебный порядок, правоприменительная практика

стала ориентироваться на судебное разрешение подобных дел. В результате усилилась критика национальной модели прокуратуры как несоответствующей ее аналогам в ряде европейских стран. По мнению некоторых ученых, осуществление прокуратурой правообеспечительной (правозащитной) деятельности создавало предпосылки для подмены судебной формы защиты нарушенных прав и свобод граждан. В правовом государстве, считали эти авторы, только суд вправе осуществлять правосоставительную и правозащитную деятельность. При этом не всегда были учтены правовые основы деятельности Европейского Суда, согласно которым указанный судебный орган был вправе лишь оценивать соблюдение фундаментальных прав человека и гражданина, установленных Конвенцией в конкретном случае, не прибегая при этом к оценке легитимности существующих порядков правоприменительной деятельности. Другими словами, установление этим судом нарушения прав отдельных лиц в конкретном случае не означало признания порочности той или иной правообеспечительной системы. Соответственно, отдельные нарушения прав граждан не могли служить основаниями для признания сложившейся национальной системы прокурорского надзора, не соответствующей каким-либо международным стандартам.

Таким образом, первоначальный период становления современного пенитенциарного надзора характеризовался существенным сужением содержания надзорной деятельности прокуратуры с учетом положений Конституции РФ и внесенных ранее изменений в уголовно-исполнительное и уголовно-процессуальное законодательство и дальнейшим развитием нормативно-правовых основ судебного контроля в области исполнения уголовных наказаний и реализации иных принудительных мер, назначаемых по решению суда.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Гинзбург В.Г., Тарасов А.А. Прокурорский надзор за исполнением приговоров. М.: Госюриздат, 1953. 136 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 марта 2010 г.