

ВОЗРОЖДЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ В МЕСТАХ ИЗОЛЯЦИИ ОТ ОБЩЕСТВА В 20-е гг. XX в.

Окончание Гражданской войны и новая экономическая политика способствовали развитию советского уголовного и уголовно-процессуального законодательства в 20-х гг. XX в. В этот период произошло частичное возрождение прежних институтов контроля и юстиции, в том числе в сфере тюремного наблюдения. Однако, несмотря на внешнее сходство с прежними институтами, вновь учрежденный советский тюремный контроль приобрел качественно новое содержание. Кардинальное изменение роли прокуратуры превратило ее в основной орган осуществления централизованного публичного контроля государственной деятельности. В этой связи прежде существовавшая форма тюремного наблюдения была заменена принципиально новой – прокурорским надзором, представлявшим собой более совершенную форму контрольной деятельности. Уже на начальном этапе становления отличительными чертами прокурорского надзора за местами заключения явились его внешний независимый характер, высокая степень централизации, четкий предмет и наличие арсенала организационно-правовых средств обеспечения законности, применение которых влекло за собой возникновение правовых последствий.

Ключевые слова: пенитенциарный надзор; уголовно-исполнительная система; прокурорский надзор; места лишения свободы.

Особенности контроля за местами изоляции от общества в первые годы советской власти заключались в частичном возрождении институтов судебного и общественного наблюдения, отсутствии единого юридического опыта, широком применении местного нормотворчества и последовательной реализации классового подхода. Реализация отдельных контрольных полномочий в местах заключения фактически представляла собой непрофильную работу вновь созданных органов революционной юстиции и обуславливалась дополнительными обязанностями, возложенными на них советами различных уровней. Не существовало четкого представления о задачах, предмете, формах, а также системе органов, способных осуществлять контрольную деятельность в этой сфере. Такое положение объяснялось сложной политической и экономической обстановкой, вызванной Гражданской войной и интервенцией.

Качественные изменения в организации и осуществлении тюремного контроля произошли в начале 20-х гг. XX в. и были связаны с возрождением прокуратуры и принятием нового уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Низкий авторитет и профессиональный уровень первых советских органов юстиции, непрекращающееся вмешательство в их деятельность партийных и советских структур вынудили юридическую общественность выступить за учреждение советской прокуратуры и создание нормативной базы для ее функционирования. В результате в январе 1922 г. на IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции было принято решение о создании прокуратуры и принятии нового уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Признание необходимости учреждения советской прокуратуры вызвало ожесточенную полемику вокруг организационных принципов ее построения. В этой связи В.И. Ленин в своем письме был вынужден изложить целостный подход к прокурорскому надзору, обосновав важность принципа независимости органов прокуратуры и их централизующей и определяющей роли в осуществлении публичного контроля во всех сферах государственной и общественной жизни [1. С. 197].

28 мая 1922 г. 3-я сессия ВЦИК IX созыва утвердила первое Положение о прокурорском надзоре (далее по тексту – Положение). Советская прокуратура была учреждена «в целях осуществления надзора за соблю-

дением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью» [2. С. 424]. Таким образом, она была возрождена как система независимых органов и учреждений, прежде всего, обеспечивающих законность и обладающих лишь внешними признаками органов юстиции.

Согласно п. «г» ст. 2 Положения, одним из основных направлений деятельности прокуратуры являлось наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей. Пункт «з» ст. 13 Положения предусматривал, что основным методом осуществления такого наблюдения служила «проверка правильности содержания под стражей во всех без исключения местах лишения свободы и освобождение лиц, неправильно содержащихся». Проведение проверки в рассматриваемый период предполагало: личное посещение мест заключения; знакомство с делом производством, касающимся учета времени пребывания в местах заключения, дисциплинарной практики в отношении заключенных, учета предмета довольствия; опрос и разрешение обращений заключенных. Указанные возможности предусматривались с учетом требований Положения об общих местах заключения РСФСР и Временной инструкцией губернским прокурорам об общих задачах, возлагаемых на прокурора (далее по тексту – Инструкция губернским прокурорам) [3. С. 14–16].

Вновь принятое советское уголовное и уголовно-процессуальное законодательство определило предмет прокурорского наблюдения за местами заключения. Согласно ст. 6 УПК РСФСР, «каждый прокурор, обнаруживший в пределах своего района содержание кого-либо под стражей без законного постановления уполномоченных на то органов или свыше срока, установленного законом или судебным приговором, обязан немедленно освободить неправильно лишенного свободу» [4. С. 173]. В свою очередь, ст. 7 УПК РСФСР предписывала прокурору, до сведения которого дошло, что в пределах его района кто-либо содержится не в надлежащем месте заключения или не в надлежащих условиях, принять меры к восстановлению нарушенного порядка. Кроме того, УПК РСФСР 1922 г. предоставлял прокурору право инициирования уголовно-процессуальной деятельности по разрешению вопросов, возникающих в ходе исполнения приговора (УДО, замены наказания и т.п.), и участия в их судебном рассмотрении [5. С. 14–15]. Аналогичные требования со-

держал и УПК РСФСР 1923 г.: в частности, ст. 462 предоставляла прокурору право выступать в суде с заключением по вопросам досрочного освобождения, продления срока несовершеннолетним осужденным и т.п. 11 ноября 1922 г. был дополнен УК РСФСР. Часть 2 ст. 51 УК РСФСР в новой редакции устанавливала, что надзор за закономерностью содержания под стражей и действительным выполнением приговора возлагается на прокурорский надзор в центре и на местах.

В приведенных актах существенным образом был конкретизирован предмет прокурорского наблюдения, включивший в себя правовую оценку законности: правоприменительных актов, на основании которых лица водворялись в места заключения; сроков пребывания в указанных учреждениях; нахождения заключенных в надлежащих местах и условиях. Кроме того, произошло нормативное закрепление расширения сферы надзора: закон предписывал прокурору осуществлять надзор не только за местами предварительного заключения, но и за местами отбывания наказания в виде лишения свободы. В этой связи § 5 Инструкции губернским прокурорам уточнял пределы прокурорского надзора, устанавливая, что «наблюдение за всеми без исключения местами заключения прокурор осуществляет не только с точки зрения законности содержания под стражей заключенных (поводы задержания и соблюдение законных сроков), но и проверяет, насколько правильно применяются все мероприятия в области исправительно-трудовой в местах заключения». В обязанности прокурора также входил надзор за состоянием мест заключения и условиями содержания в них заключенных (п. «м» § 3). Вновь принятый уголовно-процессуальный закон обогатил арсенал правовых средств прокурорского надзора, дополнительно включив в него процессуальные полномочия по инициированию, участию и высказыванию заключения в уголовно-процессуальной деятельности, связанной с разрешением вопросов, касающихся исполнения приговора.

На первоначальном этапе, несмотря на нормативное обособление наблюдения за местами заключения, организационно данная деятельность осуществлялась в рамках общего надзора прокуратуры подотделом общего надзора за законностью и наблюдения за местами заключения [6. С. 27–28]. Позже в связи с утверждением Положения о Наркомате юстиции РСФСР от 1 февраля 1923 г. данное направление деятельности сосредоточилось в подотделе надзора за органами следствия и дознания и местами лишения свободы. Поскольку деятельность вновь созданной прокуратуры не определялась осуществлением правосудия по уголовным делам, и функция поддержания государственного обвинения была не основной, наблюдение за местами заключения рассматривалось как один из частных случаев надзора, осуществляемый за государственными органами. В этой связи причины реорганизации обусловливались в большей степени преобразованием системы отбывания заключения, а не изменением правовой природы деятельности прокуратуры: в 1922 г. места заключения из ведения НКЮ были переданы в ведение НКВД. Непосредственное осуществление наблюдения за правильностью содержания под стражей и за местами заключения на территории губерний было возложено на со-

ответствующего прокурора губернии, который реализовывал эту деятельность через особых уполномоченных на то помощников (§ 18 Инструкции губернским прокурорам).

Передача мест заключения в ведение НКВД обусловила возрождение ведомственного контроля в системе учреждений, исполняющих уголовные наказания. Согласно Временному положению о Главном управлении местами заключения 1922 г., в структуре управления был образован административно-пенитенциарный отдел, курировавший работу инспекторов ГУМЗ и губернских инспекторов мест заключения. Помимо указанных должностных лиц инспектура НКВД осуществлялась также областными, краевыми и окружными инспекторами и их помощниками и ограничивалась реализацией лишь контрольно-распорядительных полномочий в отношении администраций мест заключения. В этом заключалось основное отличие вновь созданных инспекций от губернских тюремных инспекторов царской России. Второе принципиальное отличие заключалось в том, что вновь учрежденные инспекторы, как и остальные сотрудники ГУМЗ НКВД, согласно Уставу службы по местам заключения, приравнивались к лицам, несущим действительную военную службу.

Вновь принятый УПК РСФСР 1922 г. (позже и УПК РСФСР 1923 г.) возлагал отдельные контрольные полномочия в сфере оценки законности предварительного заключения на судебные органы. В этой связи ст. 6 и 7 УПК РСФСР 1922 г. предоставляли полномочия, аналогичные прокурорским, судебным органам. Предоставление судам полномочий, связанных с оценкой законности предварительного заключения, обуславливалось наличием в этот период у судебных органов административной и процессуальной власти в отношении следователей.

Таким образом, в части судебного контроля законности предварительного заключения новое советское законодательство не имело принципиальных отличий от Устава уголовного судопроизводства. Однако существенные изменения произошли в части исполнения приговора. Прежде всего, началось организационно-правовое оформление исполнения приговора как отдельной стадии уголовного процесса [7. С. 7]. Далее, разрешение всех вопросов, связанных с исполнением приговоров (УДО, замена наказания и т.п.), окончательно было отнесено к компетенции судебных органов. Наконец, прокурор был освобожден от организационно-распорядительной деятельности, связанной с обращением приговоров к исполнению.

Ст. 51 УК РСФСР 1922 г. расширила сферу общественного контроля мест заключения, предусмотрев создание наблюдательных комиссий при отдельных исправительно-трудовых учреждениях в качестве подсобных органов распределительных комиссий. В состав наблюдательных комиссий входили: начальник места заключения – председатель комиссии, народный судья и представитель профсоюзной организации. К ее компетенции относилось предварительное разрешение обращений заключенных, а также отдельных вопросов, возникающих в ходе исполнения приговора (например, УДО). Однако фактически распорядительные полномочия этих комиссий были незначительными. Все ре-

шения наблюдательных комиссий подлежали последующему рассмотрению распределительными комиссиями и окончательному утверждению народными судами или представителями администрации мест заключения или губернскими (областными) инспекциями.

Кроме того, в 1922 г. решением коллегии НКЮ было утверждено Положение о Комитете помощи освобожденным из мест заключения. Такие комитеты создавались при губернских исправительно-трудовых подотделах и уездных бюро юстиций. Их основная задача заключалась в помощи освобожденным заключенным. Поскольку финансирование указанных структур осуществлялось НКЮ по специальной смете, едва ли деятельность этих комитетов можно считать общественной. Пятого января 1925 г. Нарком внутренних дел утвердил новое «Положение о Всероссийском и губернских (областных, краевых) комитетах помощи содержащимся в местах заключения и освобожденным из них». Основные средства комитета формировались из 15-процентных отчислений от чистой прибыли предприятий мест заключения. Таким образом, общественный контроль мест заключения носил сугубо формальный характер.

Окончание Гражданской войны и новая экономическая политика способствовали развитию советского уголовного и уголовно-процессуального законодательства. В этот период произошло частичное возрождение прежних институтов контроля и юстиции, в том числе в сфере тюремного контроля. Так, в результате принятия новых УК и УПК были возвращены к жизни судебный, ведомственный и общественный контроль мест заключения [8]. Однако, несмотря на внешнее сходство с прежними имперскими институтами, вновь учреж-

денный советский тюремный контроль приобрел качественно новое содержание. Главная причина заключалась в кардинальном изменении роли прокуратуры и превращении ее в основной орган осуществления централизованного публичного контроля государственной деятельности.

Прежде существовавшая форма тюремного контроля (наблюдения) была заменена принципиально новой – прокурорским надзором, представлявшим собой более совершенную форму контрольной деятельности. Уже на начальном этапе становления отличительными чертами прокурорского надзора за местами заключения явились его внешний независимый характер, высокая степень централизации, четкий предмет и наличие арсенала организационно-правовых средств обеспечения законности, применение которых влекло за собой возникновение правовых последствий. Отмеченные свойства позволили ему стать определяющей формой контрольной деятельности за местами заключения и со временем существенно ограничить все иные виды контроля в этой сфере.

Вместе с тем многие вопросы организации и осуществления прокурорского надзора за местами заключения пока оставались не решенными. На этом историческом этапе данное направление деятельности прокуратуры не приобрело своего отраслевого оформления, предмет и пределы надзора не получили четких границ, надзорная деятельность прокурора не была отграничена от контрольных полномочий судебных органов в сфере оценки законности предварительного заключения и от контрольно-распорядительных возможностей инспектуры НКВД.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М.: Политиздат, 1983. Т. 45.
2. Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.
3. Еженедельник советской юстиции. 1922. № 28.
4. Гусев Л.Н. История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу (1917–1954 гг.). М.: Изд-во юрид. лит., 1955. 635 с.
5. Свиридов М.К. Порядок разрешения дел об условно-досрочном освобождении от наказания. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1972. 138 с.
6. Спиридонов Б.М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1978. 204 с.
7. Тулянский Д.В. Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве. М.: Юрлитинформ, 2006. 192 с.
8. Беляев Н.А. Общественный контроль за деятельностью исправительных и воспитательных учреждений. М.: Госюриздат, 1962. 142 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 апреля 2011 г.