

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 347.963+343.82

О.В. Воронин

РОЛЬ ПЕНИТЕНЦИАРНОГО НАДЗОРА ПРОКУРАТУРЫ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ ПЕНИТЕНЦИАРНОГО КОНТРОЛЯ

Раскрываются виды пенитенциарного контроля: ведомственный, общественный и судебный контроль, прокурорский надзор. Высказывается критическое отношение к введению института пенитенциарного омбудсмана. Российский пенитенциарный контроль относится к числу традиционных пенитенциарных контрольных систем: с одной стороны, он ориентирован в большей степени на управление пенитенциарной системой, с другой – внешне отвечает всем признакам современных либеральных пенитенциарных систем и основным глобальным трендам их развития.

Ключевые слова: *пенитенциарный надзор (контроль), места изоляции от общества, места лишения свободы, прокурорский надзор, судебный контроль, ведомственный контроль, тюремная инспекция, пенитенциарная юстиция, пенитенциарный омбудсмен.*

Термин «контроль» в литературе употребляется достаточно часто, хотя и в разных интерпретациях. Можно выделить два основных подхода к его сути. В одном случае контроль признается имманентной функцией управления и в этой связи рассматривается как форма наблюдения (обратной связи) [1, с. 59], этап управленческого процесса [2, с. 11], способ обеспечения необходимого состояния контролируемой среды [3, с. 267], метод регулирующего влияния [4, с. 254–256] и, наконец, как организационно-правовая форма проверочной деятельности [5, с. 7] (функциональный аспект контроля). В другом случае контроль определяется в качестве гарантии или механизма, обеспечивающего развитие и функционирование отдельных субъектов или элементов какой-либо социальной системы. Для такого понимания контроля в большей степени характерно его определение как элемента сдерживания других структурных единиц системы с целью обеспечения их автономного развития, а также сохранения, защиты или восстановления нарушенного положения субъекта или элемента системы (обеспечительный аспект контроля). На наш взгляд, оба подхода несмотря на их различную направленность применимы к определению содержания современного отечественного пенитенциарного контроля.

Первый подход выражается в наличии социальных и правовых институтов, осуществляющих регулирующее воздействие на пенитенциарную систему главным образом со стороны государства, второй – в основном в аналогичных по своей природе институтах, обеспечивающих соблюдение установленных стандартов содержания в местах принудительной изоляции (отбывания данных мер) со стороны гражданского общества и прочих, более частных негосударственных субъектов.

Под пенитенциарным контролем в широком смысле понимается система социальных регуляторов (государственных, общественных и правовых институтов), обеспечивающих соблюдение установленных норм исполнения принудительной изоляции, а также механизм обеспечения соблюдения установленных стандартов отбывания указанных принудительных мер. Термин «пенитенциарный» в данном случае означает, что речь идет о контроле в сфере принудительной институциональной изоляции в целях обеспечения надлежащей реализации уголовно-правовых мер.

В узком смысле понятие «пенитенциарный контроль» включает в себя отдельные формы, виды и субъектов такой деятельности. Формы – это наиболее общие способы организации и устройства контроля, как правило, включающие в себя государственный и общественный контроль, вместе составляющие публичный пенитенциарный контроль. Для публичного пенитенциарного контроля характерна высокая степень организации и регламентации. В свою очередь, непубличный пенитенциарный контроль, реализуемый отдельными субъектами и структурами, меньше регламентирован. Как правило, он децентрализован и осуществляется нерегулярно. В отличие от форм виды – конкретные способы организации и направления реализации контрольной деятельности, объединенные на основе каких-либо единых для них принципов и выражаемые в отдельных институтах пенитенциарного контроля. Такими институтами служат, например, ведомственный, судебный, контроль негосударственных организаций, прокурорский надзор и т.п. Отдельные виды пенитенциарного контроля выражаются в деятельности субъектов контроля – органов, учреждений, должностных и прочих лиц, осуществляющих контрольные полномочия в рассматриваемой сфере

на соответствующем уровне¹. Совокупность форм, видов и субъектов контроля образует национальные (государственные) системы пенитенциарного контроля².

Основные функции пенитенциарного контроля заключаются в обеспечении предельно возможного уровня «прозрачности» мест принудительной изоляции, соблюдения правового положения находящихся в них лиц, а также эффективного управления соответствующей пенитенциарной системой. Соотношение указанных направлений определяется спецификой соответствующей национальной пенитенциарной системы. В свою очередь, существование различных национальных систем пенитенциарного контроля обуславливается совокупностью таких факторов, как правовые традиции; отсутствие универсальных, исключительных и монопольных систем и принципов организации и устройства пенитенциарного контроля на национальных уровнях; существование глобальной тенденции к унификации национальных систем пенитенциарного контроля с учетом обеспечения приоритета правового положения личности; наличие экономических возможностей для реализации глобальных или национальных тенденций построения той или иной системы пенитенциарного контроля и, наконец, политической волей.

Существующие национальные системы пенитенциарного контроля можно условно разделить на «традиционные», ориентированные в большей степени на управление пенитенциарной системой с различными целями, и «либеральные», направленные на обеспечение прозрачности, самостоятельного функционирования пенитенциарной системы и правового положения заключенных. При этом в связи с изменением экономических форм хозяйствования и идеологических установок на национальном и глобальном уровнях приоритетное значение приобретает обеспечительный аспект пенитенциарного контроля: современное общество явно демонстрирует сравнительно большую заинтересованность в обеспечении прозрачности и правового положения принудительно заключенных, нежели в повышении эффективности управления местами принудительной изоляции. Экономическая причина кроется в отказе от широкомасштабного использования обяза-

тельного труда заключенных как экономически неэффективного. Идеологическая – в изменении пенитенциарной доктрины: наряду с традиционными идеями о принудительной изоляции как одном из методов исправления осужденных активно продвигаются взгляды на принудительную изоляцию как исключительную меру обеспечения публичной безопасности (т.е. об ее ограниченном применении).

Для традиционных систем пенитенциарного контроля свойственна высокая степень структурированности, институциональности и иерархичности, выражающаяся в наличии: специализированных органов, учреждений, должностных и иных лиц, осуществляющих проверочную деятельность в местах принудительной изоляции; разграничении их компетенции по функциональному и предметному критерию; в функционально-субъектных, главным образом, субординационных связях между субъектами контроля; в публичном устройстве (общественно-государственной принадлежности с превалированием государственного начала); в централизованных формах организации и деятельности. В свою очередь, либеральные системы пенитенциарного контроля отличаются децентрализованным характером, относительно слабым государственным участием, высокой степенью прозрачности и многочисленностью субъектов осуществления, как правило, не образующих жестко структурированных систем.

Отечественная система пенитенциарного контроля исторически принадлежит к первой группе, где контроль рассматривается, прежде всего, как способ государственного управления системой исполнения и отбывания наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом. Если на первоначальном этапе ее становления основной мотив заключался в определении наиболее эффективной системы контроля использования принудительного труда заключенных и предотвращении его использования в неправомерных целях, то в последующем – в большей степени в эффективности наблюдения за сложившейся системой органов и учреждения управления принудительной изоляцией от общества. При этом в силу высокой степени автономности и нормативного регулирования для системы национального пенитенциарного контроля характерен минимум форм, видов и субъектов, а также жесткая структурированность (иерархичность). Отечественный пенитенциарный контроль практически всегда был публичным и ограничивался общим, ведомственным, общественным контролем и прокурорским (пенитенциарным) надзором, который, как было отмечено ранее, играл определяющую роль. Вместе с тем в последние годы наряду с традиционными видами получили развитие отдельные элементы судебного контроля мест принудительной изоляции. Кроме того, в науке высказываются идеи о необходимости внедрения в отечественную систему пенитенциарного контроля таких ранее не известных форм и видов, как контроль уполномоченного

¹ Встречаются и другие подходы к определению содержания и структуры пенитенциарного контроля (см., напр., [6, с. 12–27]).

² Кроме национальных (государственных) систем пенитенциарного контроля, в литературе также принято выделять международные формы пенитенциарного контроля, выражающиеся в принятии международных стандартов, регулирующих обращение с лицами, находящимися в принудительной изоляции, деятельности различных международных организаций и объединений: ООН и ее структурных подразделений (например, Комитета ООН по правам человека, Комитета ООН против пыток), Международного комитета Красного Креста, Совета Европы, Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Европейской комиссии по правам человека, Европейского суда по правам человека, различных международных неправительственных организаций («Международной амнистии», «Международной тюремной реформы»). Подробнее см. [7, с. 624].

по правам осужденных, децентрализованный контроль негосударственных субъектов и т.п. В этой связи особую актуальность приобретает вопрос о структуре современного отечественного пенитенциарного контроля.

Современная российская система пенитенциарного контроля включает в себя пенитенциарный надзор прокуратуры, общий, ведомственный, общественный и судебный контроль.

Основной формой проверочной деятельности в местах принудительной изоляции продолжает оставаться прокурорский (пенитенциарный) надзор.

Пенитенциарный надзор прокуратуры – это отдельный вид прокурорской деятельности, включающий в себя прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, а также иные виды прокурорской деятельности, связанные с реализацией пенитенциарных мер. Его главная особенность заключается в охвате контроля со стороны всех иных субъектов в местах принудительной изоляции (за исключением судов), что позволяет ему выступать в роли основной формы пенитенциарной проверочной деятельности, а прокурору дополнительно реализовывать координационные функции на данном направлении. Другая специфика прокурорского пенитенциарного надзора заключается в том, что он служит формой как надзора (контроля) за управлением пенитенциарной системой, так и обеспечения прозрачности и правового положения лиц, отбывающих принудительную изоляцию от общества. Более того, на данный момент прокурор фактически выступает в роли единственного гаранта правового положения лиц, отбывающих принудительную изоляцию, обладающего реальными правовыми возможностями по восстановлению их нарушенных прав и законных интересов. В этой связи прокурорский надзор представляет собой весьма эффективный механизм замещения сложной и экономически затратной системы пенитенциарной юстиции, функционирующей в некоторых странах.

Основу нормативно-правовой базы отечественного пенитенциарного надзора прокуратуры составляет Закон о прокуратуре, а также положения о прокурорском надзоре, содержащиеся в ст. 22, 24 и прочих УИК РФ, ст. 38 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее – Закон об УИС), ст. 7 ФЗ РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее – Закон о содержании под стражей) и др. Кроме того, значительное число норм, определяющих прокурорские возможности, содержится в процессуальном законодательстве (УПК, ГПК).

Преимущество пенитенциарного надзора прокуратуры по сравнению с иными формами провероч-

ной деятельности заключается в его инициативном характере (в возможности прокурора вмешиваться в сферу исполнения и отбывания принудительной изоляции по собственному усмотрению независимо от обращений и прочих сигналов о нарушении законов) и наличии в этой связи помимо специальных надзорных также существенных распорядительных полномочий, позволяющих оперативно восстанавливать нарушенную законность и правовое положение лиц одними лишь прокурорскими средствами, не прибегая к сложным судебным процедурам и не становясь в зависимость от усмотрений административных мест принудительной изоляции. В литературе совершенно верно отмечается, что наличие у пенитенциарного надзора таких преимуществ, как оперативность, непрерывность и постоянность осуществления позволяет ему оставаться одной из самых востребованных форм обеспечения законности в сфере пенитенциарной изоляции [8, с. 19]. Кроме того, к числу безусловных преимуществ пенитенциарного надзора прокуратуры относится высокий уровень компетентности, обусловливаемый глубиной погружения в поднадзорную среду и, как следствие, широкое знание предмета и организации пенитенциарной системы. В частности, это обеспечивается функционированием специализированных органов прокуратуры (прокуратур по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях).

Общий контроль представляет собой одну из самых старых форм организации публичного контроля мест принудительной изоляции от общества, он появляется одновременно с возникновением мест принудительной изоляции и служит формой общего управления ими со стороны основных органов власти. В современной литературе данная форма также известна под названием «политический контроль тюремной системы» (*Political Control of the Prison System*) [9, p. 15, 134, 526].

Общие контуры современного общего пенитенциарного контроля определяются ст. 19 УИК РФ, устанавливающей, что федеральные органы государственной власти осуществляют контроль за деятельностью учреждений, исполняющих наказания. По сути, эта норма – бланкетная, поскольку конкретные положения содержатся в ином федеральном законодательстве, посвященном деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, а также исполнению уголовных наказаний и иным видам принудительной изоляции. Например, в ст. 38 Закона об УИС, ст. 7 ФЗ РФ Закона о содержании под стражей, ст. 3 ФЗ РФ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (далее – Закон об общественном контроле) и др.

В действующем законодательстве не всегда последовательно определяется круг субъектов общего пенитенциарного контроля. К примеру, в УИК РФ идет речь только о федеральных органах государст-

венной власти. В свою очередь, Закон о содержании под стражей и Закон об УИС расширяют этот перечень, включая в него органы (глав органов) государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, а также различные международные организации.

Представляется, что для более точного определения круга субъектов общего пенитенциарного контроля необходимо уточнить его значение и специфику. Полагаем, что его основная задача заключается в наблюдении за тем, как реализуется государственная политика в указанных местах принудительной изоляции, и в этой связи этот вид контроля не предполагает осуществление непосредственных (специальных) контрольных полномочий. Поэтому в соответствии с положениям п. «о» и «т» ст. 70 Конституции РФ приоритет за общим пенитенциарным контролем должен оставаться за высшими федеральными органами государственной власти – Президентом РФ, Правительством РФ, Федеральным Собранием РФ (депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации), Уполномоченным по правам человека в РФ, иными уполномоченными при Президенте РФ. Кроме того, согласно действующему законодательству, только эти субъекты обладают реальными полномочиями по осуществлению общих контрольных возможностей, закрепляемых в законодательстве, регулирующем деятельность соответствующих органов и должностных лиц. Таким образом, исходя из предлагаемого подхода, отечественный общий пенитенциарный контроль можно определить как вид контроля, носящий публичный централизованный характер, осуществляемый федеральными органами государственной власти (а также должностными лицами), направленный на обеспечение государственной политики в местах принудительной изоляции, в том числе при исполнении и отбывании уголовных наказаний.

Проверочная деятельность региональных и местных органов власти, их глав и представителей, региональных уполномоченных по правам человека служит в большей степени обеспечению не столько государственной политики, сколько прозрачности деятельности мест принудительной изоляции, поэтому ее следует относить к децентрализованному виду общего пенитенциарного контроля, также носящему публичный характер. Появление подобных децентрализованных форм публичного пенитенциарного контроля объясняется формальным расширением действия обеспечительного начала при отсутствии организационно-правовых традиций построения и функционирования независимых форм и видов контроля мест принудительной изоляции. Как правило, контрольные полномочия таких субъектов в основном ограничиваются правом беспрепятственного посещения соответствующих мест принудительной изоляции и не предполагают осуществления ни общих, ни специальных контрольных полномочий. Отсутствие специальных контрольных

возможностей позволяет исключить этот вид из системы национального пенитенциарного контроля. В этой связи в науке практически никогда не выделяют его в отдельный вид или форму. К тому же субъекты, осуществляющие общеконтрольные пенитенциарные функции, в силу специфики своего положения не входят в систему органов специального пенитенциарного контроля.

Субъекты общего пенитенциарного контроля, относящиеся к высшим органам государственной власти и определяющие государственную политику в места принудительной изоляции, согласно ст.ст. 1 и 21 Закона о прокуратуре, не охватываются предметом прокурорского надзора. Прокуратура в этом случае служит в большей степени исполнителем политической воли, отраженной в деятельности высших органов власти и должностных лиц по реализации государственной политики в местах принудительной изоляции. В свою очередь, проверочная деятельность региональных и местных органов власти, их глав и представителей полностью поглощается надзором в силу требований ст. 21 Закона о прокуратуре, и в этой связи прокурор, реализуя пенитенциарный надзор, обязан наблюдать не только за законностью деятельности указанных субъектов, но также оценивать ее с позиции соответствия проводимой государственной пенитенциарной политики.

Другим традиционным видом отечественного пенитенциарного контроля служит ведомственный контроль мест принудительной изоляции от общества. Он так же, как и общий пенитенциарный контроль, в большей степени представляет собой одну из форм управления деятельностью администрациями принудительных мер изоляции.

Ведомственный пенитенциарный контроль присущ всем уголовно-исполнительным системам. Его основное значение заключается в оперативном наблюдении и реагировании на выявленные отклонения в деятельности пенитенциарной системы. В этой связи он представляет собой одну из форм непосредственного управления подконтрольной средой и одной из самых эффективных форм проверки выполнения поставленных перед нею целей и задач. Именно поэтому ему практически не свойственно наличие обеспечительных механизмов. Незрелость обеспечительного начала обуславливает узкую сферу его применения в большинстве западных стран и относительно широкое применение в традиционных национальных пенитенциарных системах. Вместе с тем в некоторых странах, отказывающихся от традиционных форм пенитенциарного контроля, на указанных должностных лиц и подразделения могут возлагаться отдельные обязанности по обеспечению, в том числе и правового положения лиц, находящихся в принудительной изоляции от общества. Однако подобное положение скорее свидетельствует о незрелости прочих форм и видов, нежели о совершенствовании данного вида пенитенциарного контроля.

Современный отечественный ведомственный пенитенциарный контроль осуществляется несколькими субъектами. С одной стороны, он реализуется центральными, окружными и территориальными органами уголовно-исполнительной системы (ФСИН России, УФСИН в субъектах РФ), руководителями данных органов и учреждений, администрациями мест принудительной изоляции от общества, прочими контрольно-проверочными структурами и подразделениями, функционирующими в структуре ФСИН России на постоянной или временной основе. С другой – специально созданным при Министерстве юстиции РФ Управлением по контролю за соблюдением законности и прав человека в деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, отделами по соблюдению законодательства в управлениях ФСИН России по федеральным округам, а также Отделом по правам человека во ФСИН России и помощниками начальников территориальных органов уголовно-исполнительной системы по правам человека. Кроме того, ведомственными актами предусмотрена возможность создания внутриведомственных контролирующих структур, действующих на временной основе (различные комиссии).

Основной нормативной базой ведомственного пенитенциарного контроля выступают ст. 21 УИК РФ, устанавливающая, что за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляется ведомственный контроль со стороны вышестоящих органов и их должностных лиц, и ст. 38 Закона об УИС (закрепляющая, что непосредственный контроль за деятельностью учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов осуществляют федеральный орган управления уголовно-исполнительной системой и территориальные органы уголовно-исполнительной системы), а также многочисленные ведомственные акты.

Ведомственному пенитенциарному контролю в большей степени, чем какому-либо иному виду контроля, свойственны все признаки проверочной деятельности: он носит внутренний характер (функционирует в системе ФСИН России); предполагает вмешательство в любые сферы деятельности администраций мест принудительной изоляции; его предмет охватывает наблюдение за исполнением всех нормативных требований независимо от их юридической значимости, включая, в том числе, соблюдение предписаний неправового характера с позиции целесообразности; организационной основой его реализации выступает субординационная зависимость администраций мест лишения свободы от контролирующего субъекта. Его реализация предполагает использование специальных контрольных возможностей, направленных на реализацию традиционных форм наблюдения (непрерывный мониторинг подконтрольной среды, проведение плановых и инициативных проверок и ревизий), а также властно-распорядительных возможностей (отмену или

изменение решений подконтрольных лиц, самостоятельное принятие новых решений, привлечение виновных к дисциплинарным и иным видам ответственности, принятие кадровых решений). При этом его существенной спецификой является то, что восстановление нарушенного правомерного состояния подконтрольной среды, как правило, достигается путем использования неправовых средств в упрощенном распорядительном порядке. В этой связи ведомственный пенитенциарный контроль потенциально продолжает оставаться самой эффективной формой проверочной деятельности. В литературе совершенно верно отмечают его исключительные достоинства: только данный вид контроля предполагает максимально возможное погружение в предмет контроля, осуществляющие его субъекты обладают лучшим знанием проверяемой среды и системы организации, для него характерна самая высокая степень оперативности, и, что немаловажно, он осуществляется перманентно [6, с. 24; 8, с. 24].

Вместе с тем осуществление подобных возможностей в условиях автономности пенитенциарной системы, функционирование которой предполагает существенное государственное принуждение в отношении значительного числа зависимых лиц, создает большие риски умаления правового и социального положения заключенных в случае деформирования или иного изменения традиционного режима функционирования системы ведомственного пенитенциарного контроля. В этой связи в условиях закрепления приоритета правового положения личности само по себе наличие данного вида пенитенциарного контроля предполагает появление дополнительных контрольных механизмов или элементов обеспечительной направленности. Поэтому в определенном смысле ведомственный пенитенциарный контроль можно рассматривать как генерирующий фактор развития национальных систем пенитенциарного контроля в условиях глобального признания примата правового положения личности. По этой причине данный вид контроля очень часто выступает в качестве объекта наблюдения и проверок со стороны иных субъектов пенитенциарной проверочной деятельности, применительно к отечественной системе, прежде всего со стороны прокуратуры. Закон о прокуратуре фактически устанавливает двухуровневый надзор за законностью деятельности органов, учреждений и должностных лиц уголовно-исполнительной системы. Под первый попадает любая юридически значимая их деятельность в силу ст. 21 Закона о прокуратуре, под второй – конкретные виды уголовно-исполнительной деятельности, согласно ст. 32 этого же Закона.

В литературе верно отмечается, что главный недостаток ведомственного пенитенциарного контроля заключается в том, что в большинстве случаев он осуществляется должностными лицами, которые сначала принимают какое-либо управленческое решение, а затем сами же контролируют его исполне-

ние. В такой ситуации становится возможным как укрывательство, так и умышленное искажение состояния законности в местах пенитенциарной изоляции от общества с целью «выправления» рейтинговых и прочих статистических показателей. Другая проблема кроется в параллелизме и избыточности субъектов, форм и направлений ведомственного пенитенциарного контроля, приводящим к параличу или формальному отношению к проведению проверок и вскрытию нарушений закона. В результате рейтинговые показатели, «уточненные» каждым из субъектов контроля на своем уровне, начинают бесконечно долго «тиражироваться», создавая видимость реализации контрольной деятельности, фактически нивелируя позитивный заряд ведомственного контроля.

В этой связи пенитенциарный надзор прокуратуры, сохраняя основные положительные черты ведомственного пенитенциарного контроля (оперативность, инициативность, погруженность, компетентность, перманентность), призван устранить его недостатки. Безусловно, прокурор не оценивает целесообразность принятых субъектами ведомственного пенитенциарного контроля решений, однако уже самим фактом своего наличия он уменьшает влияние «родовых» его недостатков, а возможность осуществления практически всей полноты полномочий, присущих ведомственным службам, делает его, с одной стороны, альтернативной эффективной формой восстановления нарушенной законности, а с другой – позволяет результативно надзирать за деятельностью самих субъектов ведомственного пенитенциарного контроля.

Несмотря на то, что современный отечественный ведомственный пенитенциарный контроль осуществляется в многообразных формах и видах, по сравнению с зарубежными аналогами в своей сути он слабо институализирован. Например, в ряде стран из ведомственного пенитенциарного контроля принято выделять так называемый внутренний тюремный контроль (*Internal Prison Control*), направленный на оценку исполнения обязанностями сотрудниками пенитенциарных учреждений, и административный контроль (*Administrative Control*), направленный на оценку правомерности дисциплинарной и административной практики в местах принудительной изоляции. Предмет же отечественного ведомственного пенитенциарного контроля фактически ограничен наблюдением за исполнениями их служебных обязанностей сотрудниками мест принудительной изоляции от общества. В этой связи его реализация в основном возложена на руководителей уголовно-исполнительной системы различного уровня. Оперативное наблюдение же за законностью и обоснованностью любой правоприменительной практики в местах принудительной изоляции от общества в основном отнесено к компетенции прокурора.

С учетом сложившейся системы национального пенитенциарного контроля и существующих в ней

тенденций, можно предположить, что ведомственный контроль мест принудительной изоляции в ближайшей перспективе едва ли претерпит какие-либо существенные изменения без радикального изменения самой системы национального пенитенциарного контроля. Не исключено расширение правообеспечительного начала в деятельности ведомственных органов, однако такие изменения будут носить формальный характер и вряд ли принципиально повлияют на изменение сущности данного вида пенитенциарного контроля в целом³. В этой связи с большой долей уверенности можно предположить, что взаимодействие с прокуратурой останется на прежних принципах.

Прокурорский надзор за законностью деятельности администраций исправительных органов и учреждений строится на специальных принципах, закрепляемых в отдельной отрасли, – прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Критерием разграничения ведомственного контроля и пенитенциарного надзора прокуратуры служит характер проверочной деятельности. Предметом надзора охватывается только юридически значимая деятельность администраций исправительных органов и учреждений, порождающая правовые последствия. Сфера же ведомственного пенитенциарного контроля, как уже было отмечено ранее, значительно шире и охватывает любую деятельность подконтрольных субъектов, что, в свою очередь, служит причиной того, что сама контрольная деятельность субъектов ведомственного пенитенциарного контроля включается в предмет пенитенциарного надзора прокуратуры.

Общественный контроль мест принудительной изоляции также представляет собой одну из традиционных форм пенитенциарного контроля.

Несмотря на то, что в литературе на общественный контроль в этой сфере возлагают функции управления пенитенциарной системой [10, с. 11], общественного воздействия на осужденных с целью исправления [11, с. 9–10], финансово-материальной помощи (поддержки), правозащитную функцию, анализ деятельности различных общественных структур позволяет сделать вывод, что основной задачей современного общественного пенитенциарного контроля продолжает служить обеспечение прозрачности пенитенциарной системы. Как самостоятельная форма (вид) контроля, предусматривающая вмешательство в процесс отбывания или исполнения принудительной изоляции от общества, он используется крайне ограниченно. Основная причина этого обусловлена спецификой сферы применения:

³ Показательным в этой связи выглядит недавнее введение должности помощника начальника управлений ФСИН России по обеспечению прав человека.

в местах, где основная деятельность строится на наиболее суровой форме государственного принуждения, практически невозможно реализовать какую-либо иную деятельность без государственной поддержки и участия. Вторая причина кроется в отсутствии самостоятельной экономической базы функционирования подобных общественных институтов даже в странах с развитыми экономическими отношениями. Как правило, деятельность любых общественных структур или их представителей координируется специализированными должностными лицами или государственными органами или же протекает в формах, предполагающих прямое или косвенное государственное участие – функционирование всевозможных обществ, организаций, комитетов и комиссий при пенитенциарных органах и учреждениях или органах региональной или местной власти с существенными возможностями последних влиять на их деятельность и процесс формирования. Нетрудно заметить, что в основе лежит принцип: чем больше государство берет на себя обязанностей по содержанию пенитенциарной системы, тем большее влияние на деятельность общественных структур в этой сфере оно оставляет за собой, тем самым косвенно монополизировав управление (контроль) пенитенциарной системой. Поэтому крайне редко можно встретить наличие общих или специальных контрольных полномочий у общественных объединений, осуществляющих пенитенциарный контроль, по крайней мере, в традиционных пенитенциарных системах. В этой связи любопытным представляется североамериканский опыт наделения общественных структур некоторыми специальными возможностями по вмешательству в процесс отбывания или исполнения принудительной изоляции в тех штатах, где в решении подобных дел принимают участие негосударственные, в том числе частные структуры и лица, а также советский опыт деятельности наблюдательных комиссий до принятия УИК РФ 1997 г.

В современной России существуют три основные формы реализации общественного контроля: через уполномоченные институты гражданского общества (Общественную палату РФ, общественные советы при Минюсте России и территориальных органах ФСИН России, общественные наблюдательные комиссии, комиссии по вопросам помилования в субъектах РФ, попечительские советы), которым государство делегирует часть своих контрольных полномочий в указанной области (централизованный общественный пенитенциарный контроль); через национальные общественные объединения, религиозные организации, средства массовой информации, отдельных граждан (децентрализованный общественный пенитенциарный контроль), которые осуществляют контрольные функции по собственной инициативе и (или) на частной основе; и через международные и иностранные неправительственные некоммерческие организации и их представительства,

работающие на территории нашей страны, либо национальные общественные объединения, финансируемые при поддержке грантов международных неправительственных организаций. Их общей особенностью является отсутствие властных полномочий и опосредованное функционирование через государственные органы, либо путем апеллирования к общественному мнению [6, с. 14].

Правовой основой отечественного общественного контроля мест принудительной изоляции служат положения ст. 23 УИК РФ, ст. 7 Закона о содержании под стражей, ст. 38 Закона об УИС, а также специальный нормативно-правовой акт – Закон об общественном контроле. В соответствии с ними основным звеном осуществления отечественного общественного пенитенциарного контроля на постоянной основе, максимально погруженным в контролируемую среду, выступают общественные наблюдательные комиссии в субъектах РФ, обеспечивающие прозрачность мест принудительной изоляции и информирование иных субъектов пенитенциарного контроля о состоянии дел в указанных органах и учреждениях. Согласно действующему законодательству, к целям их деятельности также относится координация деятельности прочих структур гражданского общества и организация их взаимодействия с иными лицами в сфере управления пенитенциарной системой. Отечественные общественные наблюдательные комиссии не обладают ни общими, ни специальными контрольными полномочиями, предполагающими вторжение в область непосредственного отбывания или исполнения мер принудительной изоляции.

Безусловно, положительными моментами общественного пенитенциарного контроля является гибкость форм и методов реализации, независимость от субъектов ведомственного пенитенциарного контроля, что имеет особое значение для выявления конфликтных ситуаций между заключенным и пенитенциарными органами и учреждениями. В литературе справедливо отмечается, что сочетание государственного и общественного контроля позволяет власти и обществу получать объективную информацию о требующих разрешения противоречиях в пенитенциарной сфере, инициирует действия, способные преодолеть проблемные ситуации и трудности [6, с. 14].

Основной недостаток общественного пенитенциарного контроля – в его несамостоятельности и несистемности. На деятельность субъектов общественного контроля косвенное влияние оказывает уголовно-исполнительная система в лице соответствующих должностных лиц через механизмы обеспечения их допуска и реализации предоставленных им возможностей в местах принудительной изоляции и прямое – субъекты финансирования их деятельности. В результате не исключается ситуация политической ангажированности субъектов общественного пенитенциарного контроля, а также создания видимость контрольной деятельности путем искусствен-

ного нагнетания и накалывания конфликтных ситуаций с целью оправдания своей деятельности, что в конечном счете создает риски парализации деятельность пенитенциарной системы. В этой связи небезосновательным представляются вывод ряда ученых о том, что современная организация отечественного общественного пенитенциарного контроля представляет собой безусловный шаг назад по сравнению с общественным контролем советского периода [12, с. 144–148].

Профилактика подобных негативных явлений осуществляется, в том числе, с помощью пенитенциарного надзора прокуратуры. Согласно действующему законодательству, прокуратура осуществляет надзор за деятельностью субъектов общественного пенитенциарного контроля на трех уровнях. Во-первых, путем осуществления надзора за законностью их общей деятельности в силу требований ст. 21 Закона о прокуратуре. При этом важно отметить, что надзором прокуратуры охватывается деятельность любых субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в указанных местах независимо от правового статуса субъекта общественного пенитенциарного контроля. В предмет прокурорского надзора включается деятельность общественных объединений, функционирующих, в том числе, при иностранной грантовой и финансовой поддержке. Во-вторых, отдельным направлением, опять же в силу ст. 21 Закона о прокуратуре, служит надзор за законностью деятельности руководителей и органов управления данных организаций (как органов управления и руководителей некоммерческих организаций). Пенитенциарный надзор прокурора в этих двух случаях реализуется через отдельные направления прокурорского надзора в рамках надзора за исполнением законов («общего надзора»). И наконец, прокурорский надзор за законностью деятельности субъектов общественного пенитенциарного контроля осуществляется через специальную отрасль – прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Другой динамично развивающейся формой пенитенциарного контроля служит судебный пенитенциарный контроль. Как справедливо подчеркивается в литературе, идеи о необходимости вмешательства суда в сферу исполнения уголовных наказаний прямо вытекают из необходимости охвата уголовным процессом всех стадий уголовного правоприменения как дополнительной социальной гарантии (защиты) в сфере уголовной политики [13, с. 216–217].

Судебный контроль, как правило, рассматривается как необходимый элемент большинства либеральных пенитенциарных систем, направленный на обеспечение соблюдения правового положения лиц,

отбывающих принудительную изоляцию. При этом специфика судебных форм его реализации одновременно обеспечивает и прозрачность пенитенциарной системы. В то же время как элемент управления он не используется ни в одной из существующих систем. В этой связи современный отечественный судебный контроль в силу традиционного характера отечественной пенитенциарной системы пока не имеет определяющего значения и играет в основном второстепенную роль как формального атрибута системы обеспечения правового положения личности в местах принудительной изоляции от общества. В этой связи сфера его применения фактически ограничена редкими случаями оценки дисциплинарной практики в отношении лиц, отбывающих принудительную изоляцию. Разрешение же прочих вопросов, связанных с принудительной изоляцией, большинством ученых рассматривается как особая разновидность уголовно-процессуальной деятельности, не имеющая отношения к судебному контролю. Поэтому современный отечественный судебный контроль слабо интегрирован в национальную систему пенитенциарного контроля.

Правовые основы современного судебного пенитенциарного контроля содержатся также в УИК, УПК и ГПК РФ, устанавливающих непосредственный порядок разрешения обращений лиц, находящихся в местах принудительной изоляции. Вместе с тем, несмотря на достаточно подробное нормативное содержание данного института, на практике, как отмечено выше, судебный пенитенциарный контроль не стал определяющим видом контроля. Проблема заключается в том, что до конца четко не определен его предмет и формы. Как правило, они уточняются с учетом положений ст. 20 УИК РФ [14, с. 37–39; 15, с. 93–125], либо же предлагается рассмотреть широкое включение вопросов в его предмет: помимо разрешения дел, предусмотренных ст. 20 УИК РФ, предлагается включить в предмет пенитенциарного судебного контроля также разрешение вопросов дисциплинарной и иной практики в отношении персонала пенитенциарных учреждений и осужденных; рассмотрение споров из гражданских, семейных, трудовых, административных и прочих дел, где одной из сторон выступает администрация исправительного учреждения или осужденный; разрешение уголовных дел в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы или осужденных, совершивших преступления в период отбывания наказания; судебное оспаривание действий и решений администраций исправительных учреждений и т.п. [16, с. 187; 8, с. 21].

Представляется, что такой подход во многом формален. Во-первых, в этом случае из предмета судебного контроля исключаются значительный блок отношений в сфере предварительной принудительной изоляции от общества. Во-вторых, по сути здесь происходит искусственное объединение различных порядков разрешения дел: нескольких видов

уголовно-процессуальных производств, обладающих абсолютно разными предметами, целого ряда гражданско-процессуальных производств, административного и прочего порядка разрешения судебных дел. В результате создается юридическая конструкция судебного контроля, не имеющая самостоятельного содержания. В науке предлагаются два пути решения этой проблемы. Первый – путем создания специализированных судебных органов – пенитенциарных судов [17, с. 32–34; 6, с. 36; 8, с. 22]; второй – с помощью выделения из уголовного процесса отдельного уголовно-исполнительного производства, направленного на судебное разрешение всех вопросов, возникающих в сфере принудительной изоляции [18, с. 78].

Идеи специализированной пенитенциарной юстиции на первый взгляд заманчивы, но они не соответствуют сложившимся историческим отечественным традициям судебной системы, основанным на принципе ее универсальности при рассмотрении и разрешении споров независимо от их правовой и социальной природы. Поэтому в России нет традиций специализированной юстиции, а любые предложения о создании подобных органов (например, ювенальных судов) весьма часто расцениваются в качестве скрытой попытки умаления сложившегося авторитета судебной власти. Кроме того, предложения о создании пенитенциарных судов весьма сложны в плане реализации.

Наконец, как убеждает зарубежный опыт (где отсутствует прокурорский надзор как таковой в данной области), создание пенитенциарных судов фактически представляет собой усложнение административной деятельности по контролю за исполнением наказания с целью ее приближения к уголовно-процессуальному производству. В нашем случае такой необходимости нет, ибо российской исторической особенностью является изначальное судебное разрешение указанных вопросов. В этой связи учреждение пенитенциарных судов расценивалось бы как безусловный шаг назад в развитии идей создания дополнительных судебных гарантий в сфере уголовной политики. К тому же это в конечном счете приведет к неоправданной конкуренции с некоторыми из традиционных форм, например с прокурорским надзором.

Более продуктивным представляется второе предложение: создать на базе и в структуре уголовного процесса специальные производства, направленные на разрешение дел, возникающих в связи с принудительной изоляцией от общества. Во-первых, в таком случае уже налично процессуальная основа – уголовно-процессуальные производства по рассмотрению и разрешению вопросов в стадии исполнения приговора. Во-вторых, упрощенный характер этих производств позволяет включить в них также разрешение вопросов, связанных с оспариванием законности и обоснованности действий и решений администрацией мест принудительной изоляции от общества, дис-

циплинарной практики в отношении лиц, отбывающих принудительную изоляцию, а также разрешение иных тесно связанных с этими дел. Кроме того, уголовное судопроизводство включает комплекс специальных производств, предназначенных для осуществления судебного контроля – ст. 125 УПК РФ, потенциал которых также может быть задействован для совершенствования системы пенитенциарного судебного контроля. Реализация таких предложений не повлечет существенных затрат и не приведет к концептуальному пересмотру основ сложившейся судебной деятельности, но в то же время сохранит в пенитенциарном судебном контроле должную целостность, что, в свою очередь, будет способствовать его дальнейшему развитию.

Неоспоримыми преимуществами судебного пенитенциарного контроля служит то, что по ряду вопросов он носит исключительный характер (привлечение к уголовной ответственности осужденных и сотрудников УИС; разрешение различных правовых споров, требующих оценки доказательств; рассмотрение вопросов, связанных с изменением или досрочным освобождением от отбывания наказания, снятием судимости и иных, возникающих в стадии исполнения приговора, и т.п.); решения суда, вступившие в законную силу, приобретают силу закона и становятся обязательными для исполнения всеми лицами, независимо от особенностей их статуса, их неисполнение может полечь наиболее суровые формы государственного принуждения – уголовную ответственность. Эти свойства судебного пенитенциарного контроля безусловно делают его незаменимым при разрешении наиболее существенных вопросов пенитенциарной изоляции.

В то же время судебный пенитенциарный контроль не лишен ряда существенных недостатков. Прежде всего он менее всех других видов пенитенциарного контроля погружен в контролируемую среду. Этот недостаток имеет принципиальное значение, поскольку сфера отечественной пенитенциарной изоляции отличается чрезмерным нормативным, в том числе ведомственным регулированием, сложной системой организации, высокой степенью изолированности. Другой существенный недостаток судебного пенитенциарного контроля заключается в меньшей степени его оперативности, обусловленной усложненным порядком судебного разрешения дел, наличием судебного ритуала. И наконец, любой суд в силу своего конституционного положения лишен возможности самостоятельно в инициативном порядке выявлять нарушения закона. В сфере пенитенциарной изоляции последний недостаток приобретает принципиальное значение, поскольку замкнутый характер уголовно-исполнительной системы и зависимое положение заключенных (зачастую и должностных лиц УИС) не всегда способствует реализации самостоятельной активной гражданской позиции по отстаиванию нарушенной законности. В такой ситуации суд бессилён, поскольку не может

одновременно и выявлять нарушения и восстанавливать нарушенную законность.

Указанные недостатки нивелируются пенитенциарным надзором прокуратуры. Преимущество пенитенциарного надзора прокуратуры по сравнению с судебным пенитенциарным контролем, как было отмечено выше, заключается в возможности прокурора самостоятельно, компетентно и оперативно выявлять нарушения законности и восстанавливать нарушенную законность с помощью прокурорских правовых средств без вмешательства и посредничества иных лиц. Кроме того, прокурор фактически является единственным субъектом, обладающим процессуальными возможностями осуществления пенитенциарной проверочной деятельности путем обязательного участия в судебном разрешении вопросов, возникающих в ходе пенитенциарной изоляции. В таких условиях прокурорский пенитенциарный надзор становится необходимым организационно-правовым фундаментом для более тесной интеграции судебного контроля в отечественную систему пенитенциарного контроля.

Кроме отмеченных традиционных отечественных форм и видов пенитенциарного контроля в науке высказываются предложения о введении дополнительных его видов. В частности, предлагается ввести должность Уполномоченного по правам осужденных при Президенте РФ, впоследствии заменив его парламентским уполномоченным по правам указанных лиц или Уполномоченным по правам осужденных на уровне субъектов РФ («пенитенциарным омбудсменом») [19, с. 65–67] или Уполномоченным по правам подозреваемых, обвиняемых и осужденных в субъектах Российской Федерации [20, с. 13–15].

Одна из важных тенденций в отечественной правообеспечительной системе в последние годы заключается в появлении и развитии института омбудсмена и его частных проявлений. Такая тенденция вызвана необходимостью создания независимых публичных механизмов защиты правового положения личности и в целом вписывается в сложившуюся систему действующих контрольных и правозащитных органов и учреждений. Как правило, такая должность учреждается в странах, где отсутствуют эффективные институты оперативного обеспечения правового положения личности и традиции правозащитной публичной деятельности, либо в целях создания альтернативного публичного правозащитного механизма, обладающего более универсальным по сравнению с традиционными органами и учреждениями характером.

В ряде стран действительно существуют уполномоченные (омбудсмены) по правам человека в тюрьмах и пробации, действующие под эгидой национальных парламентов или независимо [21, с. 122–137; 22. Р. 98–99]. Основное их предназначение состоит в обеспечении прозрачности деятельности уголовно-исполнительных систем и привлечении внимания общественности к проблемам заключенных. Но правовые возможности непосредственно

самих омбудсменов по восстановлению нарушенных прав осужденных крайне ограничены. Их основная функция заключается, прежде всего, в выявлении нарушений правового положения лиц, отбывающих принудительную изоляцию. В итоге они также лишены возможностей осуществлять управление пенитенциарными системами.

Представляется, что для введения подобного института в России в настоящее время едва ли есть основания. Прежде всего, как было показано выше, в России фактически сложилась собственная национальная система пенитенциарного контроля, предполагающая участие различных субъектов как в управлении, так и в обеспечении прозрачности и правового положения лиц, отбывающих принудительную изоляцию от общества, включающая в себя широкий спектр субъектов. Поэтому в появлении дополнительной должности (лица) объективно нет необходимости. С функциями альтернативного публичного правообеспечительного механизма вполне справляется Уполномоченный по правам человека в РФ, в компетенцию которого входит, в том числе, правозащитная деятельность в местах принудительной изоляции. Во-вторых, фигура пенитенциарного омбудсмена в отрыве от системы пенитенциарной юстиции бессмысленна. Его основное значение заключается в привлечении внимания к проблемам, возникающим в местах принудительной изоляции, разрешение которых впоследствии осуществляется пенитенциарным судом (судьей) или каким-либо иным органом, входящим в систему пенитенциарной юстиции. В этой связи пенитенциарный омбудсмен является неотъемлемой частью данной системы. Учреждение же этой должности без создания системы национальной пенитенциарной юстиции не приведет к желаемым результатам и усложнит работу прочих субъектов пенитенциарного контроля. В свою очередь, как было сказано, для создания системы российской пенитенциарной юстиции путем кардинального изменения сложившейся системы сейчас также нет каких-либо серьезных предпосылок.

Говоря о введении в сложившуюся систему национального пенитенциарного контроля отдельных элементов децентрализованного контроля негосударственных субъектов – проверок «визитеров», альтернативных наблюдательных советов, постоянных общественных присутствий и прочих субъектов, известных законодательству отдельных стран [22. Р. 94, 149, 150], – следует подчеркнуть, что нормативно такая возможность существует в соответствии с положениями действующих Закона об общественном контроле и Закона об УИС. Указанные акты создают максимально широкие условия обеспечения прозрачности пенитенциарных учреждений как со стороны государственных, так и негосударственных образований. Проблема заключается в отсутствии объективной необходимости в проверочной деятельности со стороны подобных структур, поэтому они и отсутствуют. С функциями, ко-

торые возложены на аналогичные структуры в зарубежных странах, справляются отечественных наблюдательные комиссии и субъекты общего контроля. В случае же учреждения указанных форм (видов) пенитенциарного контроля, они автоматически попадут под общий надзор прокуратуры в соответствии со ст. 21 Закона о прокуратуре.

Подведем итоги.

Как показывает история, российский пенитенциарный контроль относится к традиционным национальным пенитенциарным контрольным системам. В этой связи, с одной стороны, он – довольно консервативен (ибо носит исключительно публичный характер, ориентирован в большей степени на управление пенитенциарной системой, сложно структурирован). С другой – внешне отвечает основным признакам современных либеральных пенитенциарных систем и основным глобальным трендам (открыт, для него характерна многосубъектность, наличие институтов судебного и общественного контроля, существуют возможности дальнейшего развития децентрализованного контроля негосударственных агентов).

Основным ядром субъектов отечественной системы пенитенциарного контроля продолжает выступать прокуратура. Ее определяющая роль заключается в охвате прокурорским пенитенциарным надзором деятельности всех иных субъектов пенитенциарного контроля; в наличии правовых средств по самостоятельному эффективному восстановлению нарушенной законности в местах принудительной изоляции, а также обширных процессуальных возможностей, активная реализация которых создает необходимый организационно-правовой фундамент для дальнейшей интеграции в традиционную национальную систему пенитенциарного контроля таких, пока еще до конца не адаптированных институтов, как судебный пенитенциарный контроль. Таким образом, в системе отечественного пенитенциарного контроля прокуратура выполняет три основные функции: обеспечивает правовое положение лиц, отбывающих пенитенциарные меры; осуществляет надзор за большинством субъектов пенитенциарного контроля; интегрирует в единую систему прочих субъектов, напрямую не охваченных пенитенциарным надзором.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Атаманчук Г.В.* Государственное управление. М.: Экономика, 2000. 302 с.
2. *Кочерин Е. А.* Основы государственного управления и контроля. М.: Информационно-издательский дом «Филин», 2000. 384 с.
3. *Бахрах Д.Н.* Административное право. М.: НОРМА, 2001. 288 с.
4. Государственное управление: основы теории и организации: учебник. В 2 т. Т. 2. / под ред. В.А. Козбаненко. 2-е изд., с изм. и доп. М.: Статут, 2002. 366 с.
5. *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). М.: Юрид. лит., 1974. 112 с.
6. *Зубарев С.М.* Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: автореф. ... дис. докт. юрид. наук. М., 2006. 50 с.
7. *Энциклопедия пенитенциарного права* / под общ. ред. Р.А. Ромашова. Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2013. С. 624.
8. *Кубасов А.В.* Обеспечение принципа законности в исправительных колониях общего и строго режимов: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Рязань, 2005. 28 с.
9. *Imprisonment Today and Tomorrow. International perspectives on prisoners' rights and prison conditions.* Edited by Dirk van Zyl Smit and Frieder Dünkel. Kluwer Law International. The Hague, 2001. P. 879.
10. *Колодин Р.В.* Правовые и организационные аспекты общественного контроля за деятельностью воспитательных колоний: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Вологда, 2010. 25 с.
11. *Павлов А.А.* Участие общественности в деятельности уголовно-исполнительной системы на современном этапе: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. 28 с.
12. *Уткин В.А.* Правовые основы неучастия общественности в реализации уголовно-исполнительной политики // Проблемы теории наказания и его исполнения в Уголовном и Уголовно-исполнительном кодексах. М.: Изд-во ВНИИ МВД России, 1997. С. 144–148.
13. *Ансель М.* Новая социальная защита (гуманистическое движение в уголовной политике). М.: Прогресс, 1970. 312 с.
14. *Давыдова И.А.* Судебный контроль за исполнением уголовных наказаний: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005. 249 с.
15. *Амануллина А.Ф.* Судебный контроль в стадии исполнения приговора: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2008. 221 с.
16. Уголовно-исполнительное право России: учебник / под ред. В.И. Селиверстова. М.: Юристъ, 2003. 531 с.
17. *Тулянский Д.В.* Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве. М.: Юрлитинформ, 2006. 192 с.
18. *Николюк В.В.* Уголовно-исполнительное производство в СССР. Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1989. 256 с.
19. *Тепляшин П.В.* Перспективы институализации уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в Российской Федерации // Российская юстиция. 2013. № 1. С. 65–67.
20. *Скоробогатова О.В.* Защита прав лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях, региональным уполномоченным по правам человека: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2013. 29 с.
21. *Борсученко С.А.* Контроль за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению свободы уполномоченным по правам человека в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. 283 с.
22. *Monitoring Prison Conditions in Europe. Report of a European Seminar, Marly-le-Roi, France, 25–27 October 1996.* Paris, 1997. P. 192.

THE ROLE OF PRISON SUPERVISION BY THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE DOMESTIC SYSTEM OF PENAL CONTROL

Russian Journal of Criminal Law, 2014, no. 2(4), pp. 60–72.

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

Keywords: prison supervision (control), place of isolation from society, prisons, public prosecutor's supervision, judicial control, administrative control, prison inspection, penal justice, penitentiary ombudsman.

Penal control in the broad sense refers to a system of social controls (state, public and legal institutions) to ensure compliance of the established standards of performance of seclusion, as well as a mechanism to ensure compliance of the established standards of serving these coercive measures. The term "penal" in this case means that it is control in the sphere of compulsory institutional isolation in order to ensure proper implementation of the criminal law measures.

In the narrow sense, the term "penal control" includes separate forms, types and subjects of such activities. Forms are the most common ways of organizing and structuring control; they usually include state and public control, together constituting public penal control. Public penal control has a high degree of organization and regulation. In turn, non-public penal control, implemented by individual actors and institutions, has a lower degree of regulation. As a rule, it is decentralized and carried out on an occasional basis. In contrast to forms, types are specific methods of organization and direction of the implementation of control activities, united by any common principles and expressed in separate institutions of penal control. Certain types of penal control are expressed in the activities of the regulated subjects: agencies, institutions, officials and other persons exercising supervisory powers in this sphere at an appropriate level. The set of forms, types and control subjects creates national systems of penal control.

The existing national systems of penal control can be divided into "traditional", focused more on the management of the penal system for various purposes; and "liberal", focused on ensuring the transparency, the independent functioning of the penal system and the legal status of prisoners. At the same time due to the changes in the forms of economy and in ideological orientations at the national and global levels, the priority is the enforcement aspect of penal control: modern society clearly demonstrates the relatively strong interest in ensuring transparency and legal status of prisoners rather than in improving the management of places of seclusion. The economic reason is the failure of large-scale use of forced labor of persons which was recognized as economically inefficient. The ideological reason is in the change of the penal doctrine: in addition to the traditional ideas of seclusion as a method of correcting the convicted, the views are actively promoted that seclusion is an exceptional measure of ensuring public safety.

Russian penal control is one of the traditional penal control systems: on the one hand, it is focused more on the management of the penal system, on the other, it apparently shows all the attributes of modern liberal penal systems and the main global trends in their development.

REFERENCES

1. Atamanchuk G.V. *Gosudarstvennoe upravlenie* [Governance]. Moscow, Ekonomika Publ., 2000. 302 p.
2. Kocherin E.A. *Osnovy gosudarstvennogo upravleniya i kontrolya* [The framework of governance and control]. Moscow, Filin Publ., 2000. 384 p.
3. Bakhrakh D.N. *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow, NORMA Publ., 2001. 288 p.
4. Kozbanenko V.A. (ed.) *Gosudarstvennoe upravlenie: osnovy teorii i organizatsii: Uchebnik. V 2 t.* [Governance: basic theory and organization: A textbook. In 2 vols.]. 2nd edition. Moscow, Statut Publ., 2002. Vol. 2, 366 p.
5. Studenikina M.S. *Gosudarstvennyy kontrol' v sfere upravleniya (problemy nadvedomstvennogo kontrolya)* [State control in the sphere of management (the problem of supradepartmental control)]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1974. 112 p.
6. Zubarev S.M. *Teoriya i praktika kontrolya za deyatel'nost'yu personala penitentsiarnoy sistemy: avtoref. dis. d. yu. n.* [Theory and practice of controlling the activities of the staff of the penitentiary system. Abstract of Law Dr. Diss.]. Moscow, 2006. 50 p.
7. Romashov R.A. (ed.) *Entsiklopediya penitentsiarnogo prava* [Encyclopedia of penitentiary law]. Samara, Samara Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia Publ., 2013, p. 624.
8. Kubasov A.V. *Obespechenie printsipa zakonnosti v ispravitel'nykh koloniyakh obshchego i strogo rezhimov: avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Ensuring the principle of legality in penal colonies of common and strict regime]. Ryazan, 2005. 28 p.
9. Van Zyl Smit D., Dünkel F. (eds.) *Imprisonment Today and Tomorrow. International perspectives on prisoners' rights and prison conditions*. The Hague, 2001. 879 p.
10. Kolodin R.V. *Pravovye i organizatsionnye aspekty obshchestvennogo kontrolya za deyatel'nost'yu vospitatel'nykh koloniy: avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Legal and organizational aspects of public control over the activities of educational colonies. Abstract of Law Cand. Diss.]. Vologda, 2010. 25 p.
11. Pavlov A.A. *Uchastie obshchestvennosti v deyatel'nosti ugolovno-ispolnitel'noy sistemy na sovremennoy etape: avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Public participation in the activities of the penal system at the present stage. Abstract of Law Cand. Diss.]. Tambov, 2009. 28 p.
12. Utkin V.A. *Pravovye osnovy neuchastiya obshchestvennosti v realizatsii ugolovno-ispolnitel'noy politiki* [Legal basis of lack of public participation in the implementation of penal policy]. In: Seliverstov V.I. (ed.) *Problemy teorii nakazaniya i ego ispolneniya v Ugolovnom i Ugolovno-ispolnitel'nom kodeksakh* [Problems of the theory of punishment and its execution in the Criminal and Criminal Executive Code]. Moscow, VNII MVD Rossii Publ., 1997, pp. 144–148.
13. Ansel' M. *Novaya sotsial'naya zashchita (gumanisticheskoe dvizhenie v ugolovnoy politiki)* [A new social protection (humanistic movement in the criminal policy)]. Moscow, Progress Publ., 1970. 312 c.
14. Davydova I. A. *Sudebnyy kontrol' za ispolneniem ugolovnykh nakazaniy: Dis. kand. yurid. nauk* [Judicial control over the execution of criminal penalties. Law Cand. Diss.]. Ryazan, 2005. 249 p.

15. Amanullina A. F. *Sudebnyy kontrol' v stadii ispolneniya prigovora*: Dis. kand. yurid. nauk [Judicial control at the stage of sentence execution. Law Cand. Diss.]. Kazan, 2008. 221 p.
16. Seliverstov V.I. (ed.) *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo Rossii* [Penitentiary Law of Russia]. Moscow, Yurist" Publ., 2003. 531 p.
17. Tulyanskiy D.V. *Stadiya ispolneniya prigovora v ugovnom sudoproizvodstve* [The stage of sentence execution in criminal proceedings]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2006. 192 p.
18. Nikol'yuk V.V. *Ugolovno-ispolnitel'noe proizvodstvo v SSSR* [Criminal enforcement in USSR]. Irkutsk, Irkutsk University Publ., 1989. 256 p.
19. Teplyashin P.V. Perspektivy instutualizatsii upolnomochennogo po pravam osuzhdennykh i lits, sodержashchikhsya pod strazhey, v Rossiyskoy Federatsii [Prospects for the institutionalization of the Commissioner for Human rights of prisoners and persons detained in the Russian Federation]. *Rossiyskaya yustitsiya – Russian Justitia*, 2013, no. 1, pp. 65–67.
20. Skorobogatova O.V. *Zashchita prav lits, sodержashchikhsya v penitentsiarnykh uchrezhdeniyakh, regional'nyim upolnomochennym po pravam cheloveka*: avtoref. dis. kand. yurid. nauk [Protecting the rights of persons held in prisons by the Regional Commissioner for Human Rights. Abstract of Law Cand.Diss.]. Moscow, 2013. 29 p.
21. Borsuchenko S.A. *Kontrol' za soblyudeniem prav i zakonnykh interesov osuzhdennykh k lisheniyu svobody upolnomochennym po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii*: dis. d. yu. n. [Control over the enforcement of the rights and legitimate interests of persons sentenced to imprisonment by the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation. Law Dr. Diss.]. Moscow, 2004. 283 p.
22. *Monitoring Prison Conditions in Europe*. Report of a European Seminar, Marly-le-Roi, France, 25–27 October 1996. Paris, 1997.