

ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

УДК 347.963+343.82

О.В. Воронин**ФОРМИРОВАНИЕ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ СОВЕТСКОГО ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ В МЕСТАХ ИЗОЛЯЦИИ ОТ ОБЩЕСТВА ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX В.**

Дальнейшее развитие законодательства, регулировавшего исправительно-трудовые отношения, а также системы исправительно-трудовых учреждений предопределили расширение предмета, пределов и правовых средств прокурорского надзора. В результате надзорная деятельность прокурора к середине 70-х гг. охватила исполнение всех мер уголовно-правовой и уголовно-процессуальной изоляции, применяемых в интересах предварительного расследования, правосудия и исполнения наказания, обрела достаточную комплексность и после принятия Закона о Прокуратуре СССР 1979 г. сформировалась в отдельную отрасль прокурорского надзора, представляющую собой высшую форму государственного надзора за соблюдением законов в пенитенциарной сфере. В таком виде прокурорский надзор просуществовал до начала 90-х гг.

Ключевые слова: пенитенциарный надзор, уголовно-исполнительная система, прокурорский надзор, места лишения свободы, изоляция от общества, контроль.

Восстановление прокурорского надзора за местами заключения и лишения свободы, а также некоторых иных форм контрольной деятельности в этой сфере произошло в 50-х гг. XX в. и было связано с изменением уголовной политики и дальнейшим совершенствованием нормативного регулирования прокурорско-надзорной деятельности.

24 мая 1955 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР было утверждено Положение о прокурорском надзоре СССР (далее по тексту – Положение). Согласно ч. 2 ст. 32 Положения на органы прокуратуры была возложена обязанность по соблюдению социалистической законности в местах лишения свободы. Осуществлению прокурорского надзора в местах лишения свободы была посвящена отдельная глава Положения, определявшая предмет, пределы, правовые средства и методы прокурорского надзора.

Значение указанного Положения переоценить трудно. Во-первых, помимо восстановления прокурорского надзора как отдельного вида государственной деятельности [10. С. 22], оно создало условия для дальнейшего формирования прокурорского надзора в качестве высшей формы публичной контрольной деятельности (высшего надзора) [5. С. 44] и заложило основы для появления науки прокурорского надзора [6. С. 74], а также, по мнению некоторых ученых, отдельной отрасли прокурорского права и законодательства [4. С. 41]. Во-вторых, характер правового регулирования прокурорской деятельности в сфере надзора за соблюдением законности в местах лишения свободы, устанавливаемый Положением, способствовал обособлению этой

деятельности от иных видов прокурорского надзора и обусловил формирование в дальнейшем самостоятельной отрасли прокурорского надзора. Наконец, Положение впервые определило новое содержание основного предмета прокурорского надзора – соблюдение законности. Если ранее это понятие использовалось преимущественно для отражения соблюдения определенных юридических правил и процедур без учета их правовой значимости (например, в постановлении НКЮ РСФСР 1917 г. «О мерах заключения задержанных и об учреждении при тюрьмах следственных комиссий, проверяющих правильность и законность ареста»), то теперь основной акцент был сделан на соблюдении юридической силы норм, закрепляющих указанные правила и процедуры. Формированию такого подхода также способствовало усиление роли законов как актов высшей юридической силы в регулировании общественных отношений, в том числе в пенитенциарной сфере.

7 апреля 1956 г. Постановлением Пленума Верховного Совета СССР была утверждена структура центрального аппарата Прокуратуры СССР, в которую, в частности, вошел отдел по надзору за местами лишения свободы на правах отдельного структурного подразделения. Таким образом, была организационно обособлена надзорная деятельность прокуратуры в рассматриваемой сфере.

В конце 50-х – начале 60-х гг. произошло постепенное расширение предмета прокурорского надзора за соблюдением законности в местах лишения свободы. В конце 50-х гг. была ликвидирована система исправительно-трудовых лагерей (далее по тексту – ИТЛ). Пенитенциарная система была освобождена от непрофильных обязанностей, связанных с обеспечением нужд экономики и обороны государства. Одновременно с упразднением ИТЛ были приняты меры по созданию системы исправительно-трудовых колоний (далее по тексту – ИТК). В результате к началу 60-х основным объектом прокурорского надзора за соблюдением законности в местах лишения свободы стала деятельность ИТК.

Дальнейшее расширение предмета прокурорского надзора связано с развитием исправительно-трудового законодательства. 8 декабря 1958 г. Постановлением Совета Министров СССР № 1334 было утверждено новое Положение об исправительно-трудовых колониях и тюрьмах МВД СССР, которое определило основные средства воздействия на заключенных и условия их содержания. Положение предусматривало создание трех видов режимов: общего, облегченного и строгого. Таким образом, в предмет надзора прокурора впервые было включено наблюдение за законностью отбывания наказания и заключения в тюрьмах, а также соблюдение условий и порядка отбывания наказания с учетом новых режимных требований. В связи с дальнейшей разработкой правовых основ деятельности мест заключения 9 сентября 1961 г. было утверждено Положение об исправительно-трудовых колониях и тюрьмах МВД РСФСР, установившее новые виды режима: общий, усиленный, строгий и особый, что автоматически отразилось на предмете прокурорского надзора. В 1963 г. предмет прокурорского надзора за соблюдением законности в местах лишения свободы был расширен в связи с учреждением нового вида ИТК – колоний-поселений, а в 1968 г. в связи с принятием Положения о трудовых колониях для несовершеннолетних предметом было охвачено на-

блюдение за соблюдением законности в воспитательно-трудовых колониях для несовершеннолетних. Последнее направление рассматривалось как самостоятельное направление деятельности в рамках прокурорского надзора за соблюдением законов о несовершеннолетних.

Усложнение предмета прокурорского надзора за соблюдением законности в местах лишения свободы не ограничилось включением наблюдения за исполнением исправительно-трудовых мер и надзором за соблюдением законности в деятельности ИТК. 26 июля 1966 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» на органы прокуратуры в рамках наблюдения за соблюдением законности в местах лишения свободы был возложен надзор за соблюдением законности при осуществлении административного надзора за освобожденными из мест заключения.

Закономерным итогом развития уголовной политики с учетом вновь провозглашенных приоритетов правового строительства, направленных на повышение роли законов как актов высшей юридической силы, стало принятие кодификационных актов, регулировавших исправительно-трудовые, уголовные и уголовно-процессуальные отношения. В этой связи 25 декабря 1958 г. Верховным Советом СССР были утверждены Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, а также Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик. В 1969 г. были приняты Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик (далее по тексту – Основы ИТЗ СССР). На основе указанных актов в 1960 г. был принят Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (действовал с января 1961 г.), и в 1970 г. – Исправительно-трудовой кодекс РСФСР (действовал с 1 июня 1971 г.).

ИТК РСФСР 1970 г. утвердил на уровне закона сложившуюся к этому времени систему отбывания наказаний, а также уточнил режимы отбывания наказания и виды исправительных учреждений. В частности, было предусмотрено создание колоний общего, усиленного, строгого и особого режимом, колоний-поселений для лиц, совершивших преступления по неосторожности, колоний-поселений для лиц, совершивших умышленные преступления, колоний-поселений для лиц, твердо вставших на путь исправления. ИТК РСФСР 1970 г. окончательно закрепил исправление и перевоспитание заключенных в качестве одной из основных целей исправительно-трудовой деятельности. К основным средствам исправительно-трудового воздействия относились трудовое воспитание, общеобразовательное и профессиональное обучение, различные формы воспитательной работы. В этой связи, развивая положения ст. 27 Основ ИТЗ СССР, ИТК РСФСР 1970 г. признал труд в ИТУ обязанностью заключенных. ИТК РСФСР 1970 г. также развил положения прежних ведомственных актов, направленных на организацию общеобразовательного и профессионально-технического обучения заключенных. Кроме того, ст. 47 Основ ИТЗ СССР и ст. 107 ИТК РСФСР возлагали обязанность на исполнительные комитеты соответствующих Советов по обязательному трудоустройству освободившихся осужденных. Законодательное закрепление указанных положений способствовало нормативному расширению предмета и пределов прокурорского надзора за соблюдением порядка и условий отбы-

вания наказаний, а также нормативно установленных правил о режиме содержания, обучении, труде и воспитании заключенных.

Усложнение предмета и пределов прокурорского надзора за законностью в местах лишения свободы обусловило расширение правовых возможностей надзирающих прокуроров. В этой связи ст. 10 Основ ИТЗ СССР устанавливала, что прокурорский надзор за точным соблюдением законов при исполнении приговоров к лишению свободы являлся высшим надзором, осуществляемым от имени государства Генеральным прокурором СССР и подчиненными ему прокурорами. Далее ст. 10 определяла, что, осуществляя такой надзор, прокурор был обязан своевременно принимать меры к предупреждению и устранению всяких нарушений, от кого бы эти нарушения ни исходили, и привлекать виновных к ответственности. Кроме того, прокурору было предоставлено право выносить обязательные для администраций ИТУ постановления и предложения относительно нормативно установленных правил отбывания наказаний.

УПК РСФСР 1960 г. окончательно исключил ранее существовавшие нормы, устанавливавшие альтернативный прокурорскому судебный порядок правовой оценки законности предварительного заключения. В этой связи 11 июля 1969 г. Положением о предварительном заключении под стражу на прокурора была возложена обязанность осуществлять надзор за соблюдением законности в местах предварительного заключения (ст. 19). 13 июля 1976 г. Положением о порядке кратковременного задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления (далее по тексту – Положение о задержании), реализация надзора за соблюдением законности в местах содержания задержанных лиц была также поручена прокуратуре (ст. 18). Этим же документом уголовно-процессуальное задержание окончательно было отграничено от предварительного заключения под стражу.

Поскольку был упразднен ранее предусматриваемый УПК РСФСР 1923 г. судебный контроль законности предварительного заключения (задержания), вновь учрежденный прокурорский надзор за соблюдением законности задержания осуществлялся в двух направлениях. Надзор за местами содержания реализовывался в рамках надзорной деятельности за соблюдением законности в местах лишения свободы, а правовая оценка законности и обоснованности задержания осуществлялась в процессуальном порядке в рамках прокурорского надзора за исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия. В последнем случае при задержании лица, подозреваемого в совершении преступления, уполномоченные органы и должностные лица обязаны были в течение двадцати четырех часов письменно сообщить о задержании прокурору (ст. 5 Положения о задержании и ст. 1221 УПК РСФСР).

Таким образом, к середине 70-х гг. прокурорский надзор охватил исполнение всех мер уголовно-правовой и уголовно-процессуальной изоляции, применяемых в интересах предварительного расследования, правосудия и исполнения наказания. Предмет прокурорского надзора включал в себя наблюдение за соблюдением законов при применении основных средств исправления и перевоспитания осужденных, освобождении от отбывания наказания, оказании помощи в трудовом и бытовом устройстве лиц, освобожден-

ным от отбывания наказания, а также наблюдении за указанными лицами. Кроме того, в предмет надзора прокуратуры входило осуществление надзора за соблюдением режимов отбывания наказания, порядка и условий отбывания наказаний, а также законов, определяющих правовое положение осужденных.

Включение указанных мер означало также распространение прокурорского надзора на деятельность органов и учреждений, их применявших и исполнявших. Помимо ИТУ к их числу относились: органы внутренних дел (в 60-х гг. органы охраны общественного порядка), судебные исполнители, медицинские учреждения, командование дисциплинарных батальонов.

Для осуществления прокурорского надзора за соблюдением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения и лишения свободы прокурору были предоставлены следующие правовые возможности: принесение протестов, внесение представлений, издание постановлений и внесение предложений относительно соблюдения законности, приостановление противоречащих законам приказов и распоряжений администраций ИТУ, освобождение лиц, незаконно содержащихся под стражей, санкционирование связанных с исполнением приговоров отдельных действий администраций ИТУ, принятие мер к привлечению должностных лиц или граждан, нарушивших закон, к уголовной, дисциплинарной, административной и материальной ответственности (ст.13, 15, 16, 32 Положения о прокурорском надзоре 1955 г., ст. 53 Основ уголовного судопроизводства, 122¹ УПК РСФСР 1960 г.).

С принятием УПК РСФСР 1960 г. уголовно-процессуальная деятельность, связанная с разрешением вопросов, возникающих в ходе исполнения приговора, окончательно была отграничена от деятельности администраций ИТК (с 1970 г. – исправительно-трудовых учреждений (далее по тексту – ИТУ)) по непосредственной реализации наказаний. В науке уголовного процесса она была отнесена к завершающей стадии уголовного процесса – стадии исполнения приговора – и считалась продолжением осуществления правосудия по уголовному делу, вызванному необходимостью корректировки ранее вынесенного приговора [8. С. 98]. С учетом широкого распространения приведенной позиции взгляды на нее как особую форму судебного контроля сферы исполнения уголовных наказаний [3. С. 51] не стали определяющими.

Процессуальная деятельность прокурора в стадии исполнения приговора рассматривалась как одно из направлений надзора за судебной деятельностью в рамках уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 20 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик и ч. 5 ст. 356 УПК РСФСР) [9. С. 18] и не охватывалась надзором за соблюдением законности в местах лишения свободы. Она включала в себя надзор за законностью обращения приговоров к исполнению судом, приведения их в исполнение и разрешения судом вопросов, связанных с исполнением приговора (условно-досрочное освобождение, замена наказания более мягким, досрочное освобождение по болезни) [1. С. 16]. Согласно ст. 367 УПК РСФСР 1960 г. прокурор имел право участвовать в судебном рассмотрении вопросов, возникающих в ходе исполнения приговора, с правом заключения и принесения протеста на определения суда в порядке надзора. В 1963 г. прокурору были пре-

доставлены права по опротестованию указанных определений в кассационном порядке [7. С. 45].

В 50-х гг. также был восстановлен общественный контроль мест заключения. В 1957 г. было принято Положение о наблюдательных комиссиях, в соответствии с которым наблюдательные комиссии стали создаваться на правах органов общественности при исполнительных комитетах местных Советов депутатов трудящихся, на территории которых имелись исправительно-трудовые учреждения. 30 сентября 1965 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР было утверждено новое Положение о наблюдательных комиссиях. Статья 7 указанного положения существенно расширила сферы общественного контроля в сфере пенитенциарных отношений, включив в него деятельность не только ИТУ, но также органов милиции, исполнявших приговоры к ссылке и высылке и осуществлявших административный надзор за ссыльными, и подразделений инспекций исправительных работ, обеспечивавших отбывание исправительных работ. Несмотря на то, что данное положение не включало прокурора в состав членов наблюдательной комиссии, он, руководствуясь требованиями о надзоре за законностью деятельности общественных организаций, принимал обязательное участие в работе комиссий с правом применения всех средств правового реагирования, предоставленных ему в рамках общего надзора. Иными словами, несмотря на расширение функций наблюдательных комиссий, прокурорский надзор продолжал оставаться определяющей формой контроля (надзора) за деятельностью ИТУ и иных органов, обеспечивавших исполнение приговора.

Принятие Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г., охват прокурорским надзором всех форм социальной активности и изменение вследствие этого роли прокурорских органов в осуществлении контрольной и правоохранительной деятельности в масштабе всего государства обусловили принятие нового закона, регулировавшего деятельность прокуратуры. В этой связи 30 ноября 1979 г. был принят Закон «О прокуратуре СССР» (далее по тексту – Закон о Прокуратуре СССР). Статья 3 Закона о Прокуратуре СССР среди основных направлений прокурорской деятельности называла надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом. В связи с принятием указанного закона 29 мая 1980 г. Постановлением Пленума Верховного Совета СССР была утверждена структура Прокуратуры СССР, в которую среди прочих подразделений был включен Отдел по надзору за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях.

Принятие Закона о Прокуратуре СССР 1979 г. также имело важное историко-правовое значение. Во-первых, было завершено юридическое оформление прокурорского надзора как отдельного вида государственной деятельности, направленного на осуществление высшего надзора за всеми видами государственной и иной социальной деятельности. Во-вторых, надзор за соблюдением законов в местах предварительного заключения и задержания, а также при исполнении наказаний и иных назначенных судом мер принудительного характера получил свое окончательное нормативное обособление в качестве самостоятельной отрасли прокурорского надзора. В-третьих, с уче-

том обобщения предшествующего опыта нормативного регулирования пенитенциарных и прокурорско-надзорных отношений были заложены теоретические и правовые основы для развития научного обеспечения данного направления прокурорской деятельности. В этот период были установлены предмет и пределы надзора, правовые средства и методы надзорной деятельности, организационные основы прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, которые остались неизменными практически до конца 90-х гг. XX в.

Таким образом, к началу 80-х гг. основной формой публичного контроля пенитенциарной сферы стал прокурорский надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, а также при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, представлявший собой отдельную отрасль прокурорского надзора.

В 80-х гг. совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в данной отрасли шло по пути оптимизации организационных форм осуществления надзорной деятельности. В этой связи в 1983 г. были образованы специализированные прокуратуры по надзору за соблюдением законов в ИТУ, действовавшие на правах межрайонных прокуратур с подчинением прокурорам соответствующих союзных республик (без областного деления), автономных республик, краев и областей. Штат вновь созданных прокуратур включал в себя: прокурора, заместителей, помощников и следователей. На указанные прокуратуры было возложено осуществление надзора за соблюдением законов в исправительных и воспитательных колониях исправительно-трудовой системы, находившихся на территории регионов, где такие прокуратуры были созданы. Надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных и заключенных под стражу, а также при исполнении наказаний в виде исправительных работ и в специальных комендатурах возлагался на территориальных прокуроров, в дисциплинарных батальонах – на военных прокуроров.

16 июля 1984 г. было принято Положение о порядке и условиях исполнения уголовных наказаний, не связанных с мерами уголовно-исправительного воздействия на осужденных, по которому в предмет надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний был включен надзор за законностью исполнения таких видов уголовных наказаний, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, штраф, общественное порицание, конфискация имущества, лишение воинского и специального звания (ст. 4). С учетом того, что большая часть из перечисленных видов уголовного наказания исполнялась судом, судебные органы были включены в предмет надзора как субъекты уголовно-исполнительной деятельности. Таким образом, осуществляя надзор за законностью при исполнении приговора, прокурор реализовывал надзор в двух направлениях: в стадии исполнения приговора – в рамках надзора за судебной деятельностью и при исполнении указанных видов наказания – в рамках надзора за соблюдением законов при исполнительской деятельности суда.

6 февраля 1989 г. Постановлением Президиума Верховного Совета была изменена структура Прокуратуры СССР. В результате наряду с иными подразделениями было образовано Управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний.

В таком виде прокурорский надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, просуществовал до начала 90-х гг. XX столетия.

Литература

1. Бровин Г.И., Михайлов В.Т. Прокурорский надзор за законностью исполнения приговоров. М.: Юрид. лит., 1977.
2. Воронин О.В. Становление пенитенциарного надзора в России: исторические аспекты. Томск: НТЛ, 2010.
3. Гельфер М. О повышении роли суда в исправлении и перевоспитании осужденных // Социалистическая законность. 1970. № 5. С. 51–52.
4. Звирбуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности (научные основы). М.: Юрид. лит., 1971.
5. Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР. М.: Госюриздат, 1957.
6. Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. Душанбе: Ирфон, 1970.
7. Свиридов М.К. Порядок разрешения дел об условно-досрочном освобождении от наказания. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1972.
8. Свиридов М.К. Сущность и предмет стадии исполнения приговора. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1978.
9. Спиридонов Б.М. Прокурорский надзор в стадии исполнения приговора. М.: Изд-во МГУ, 1983.
10. Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. М.: Госюриздат, 1956.