

ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

УДК 347.963+343.82

О.В. Воронин

ПРЕДМЕТ И ПРЕДЕЛЫ ПЕНИТЕНЦИАРНОГО НАДЗОРА ПРОКУРАТУРЫ

Наличие отдельного предмета прокурорского надзора за исполнением и отбыванием мер принудительной изоляции от общества, назначенных в качестве уголовного наказания, его замены или в интересах правосудия по уголовным делам, позволяет выделить в рамках соответствующей отрасли прокурорского надзора самостоятельное направление – пенитенциарный надзор прокуратуры. Его предметом охватывается наблюдение за законностью деятельности администраций исправительных органов, учреждений и мест принудительной изоляции от общества, связанной с исполнением и отбыванием уголовных наказаний, предполагающих принудительную изоляцию от общества, а также иных мер принудительной изоляции от общества, назначаемых в уголовно-процессуальном порядке. Этот вид надзора имеет более узкий предмет и пределы по сравнению с отраслевыми. По кругу нормативно-правовых актов он ограничивается наблюдением за исполнением и соблюдением законодательства РФ (законов и подзаконных нормативно-правовых актов, включая ведомственные), регулирующих исполнение и отбывание указанных мер, по кругу правоотношений – уголовно-процессуальными, уголовными и уголовно-исполнительными правоотношениями, возникающими в ходе деятельности администраций в связи с исполнением мер принудительной изоляции, а также различными правоотношениями, участником которых являются лица, отбывающие данные меры, в ходе пребывания в местах принудительной изоляции от общества.

Ключевые слова: прокурорский надзор, пенитенциарный надзор, места принудительной изоляции от общества, надзор за администрациями исправительных учреждений, права осужденных, пенитенциарная юстиция

Согласно действующему законодательству прокурорский надзор за законностью в местах изоляции от общества можно представить в качестве самостоятельного направления надзорной деятельности прокуратуры в рамках отдельной отрасли прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Фактически же данный вид прокурорской деятельности охватывает большую часть прокурорского надзора в рамках названной отрасли. Вместе с тем в целях их разграничения представляется вполне обоснованным рассматривать прокурорский надзор за законностью принудительной изоляции в качестве пенитенциарного надзора прокуратуры [1. С. 121–122]. К тому же ранее в науке уже высказывалось мнение о существовании предпосылок для дифференциации прокурорской деятельности в рамках отрасли прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу [2. С. 172].

Пенитенциарным надзором прокуратуры охватывается прокурорское наблюдение за законностью исполнения пенитенциарных мер, предполагающих принудительную изоляцию от общества в целях обеспечения интересов уголовного судопроизводства и исполнения уголовных наказаний, а также отдельных мер принудительного характера, назначаемых вместо уголовных наказаний. Единая направленность на ограничение основных конституционных (естественных) прав человека, тесная связь с лишением свободы как основным видом уголовного наказания, схожий механизм исполнения и отбывания позволяют создать единую для них форму публичного наблюдения (надзора) за их реализацией на национальном уровне – прокурорский надзор за законностью принудительной изоляции от общества, или пенитенциарный надзор. Несмотря на то, что отечественная прокуратура осуществляет надзор за законностью исполнения всех видов изоляции от общества, известных отечественному праву, данным видом надзора охватывается лишь прокурорское наблюдение за законностью исполнения принудительных мер изоляции, назначаемых в уголовно-процессуальном порядке и исполняемых подразделениями ФСИН России, МВД РФ, ФСБ России и Министерства обороны РФ. Прокурорский надзор за реализацией прочих форм и видов принудительной изоляции исполняется в рамках иных отраслей прокурорского надзора. Исключение из предмета надзора в рамках рассматриваемого направления наблюдения за законностью административно-правовой и иной, не уголовно-правовой, изоляции помимо прочего обусловлено иными условиями и порядком исполнения и менее суровым режимом отбывания: сравнительно невысокой степенью карательного воздействия, непродолжительным характером применения, отсутствием жесткого ограничения социальных и биологических потребностей, и как следствие этого, – отсутствием значительного числа лиц, их отбывающих, и специализированных органов, их исполняющих.

Пенитенциарный надзор прокуратуры сохраняет основные черты прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, а именно носит инициативный и комплексный характер, выражающийся в возможности прокурора восстанавливать нарушенную законность прокурорскими средствами по собственному усмотрению в оперативном порядке без инициирования сложных юридических процедур. При этом арсенал правовых возможностей прокурора включает в себя как общенадзорные правовые средства, применяемые с учетом специфики поднадзорной среды (ст. 22, 27 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации», далее по тексту – Закона о прокуратуре), так и специальные, предусмотренные самим Законом о прокуратуре (ст. 33) и иным федеральным специализированным законодательством (к примеру, ст. 22, 24, 77.1 и др. УИК РФ, ст. 7, 10 и др. ФЗ РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», далее по тексту – Закон о содержании под стражей).

Основное отличие пенитенциарного надзора от отрасли прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принуди-

тельного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, заключается в более узком предмете надзора.

Наиболее распространенным подходом к определению понятия «предмет надзора» в современной науке служит включение в него деятельности поднадзорных лиц, выражающейся в актах, действиях и решениях поднадзорных органов, учреждений и должностных лиц. Следует также согласиться с мнением о включении в предметы всех прокурорских отраслей (направлений) надзора за соблюдением правового положения личности со стороны поднадзорных лиц [3. С. 100]. Такой подход применим к определению предмета большинства отраслей современного прокурорского надзора. Вместе с тем комплексный характер рассматриваемой отрасли предполагает, что отраслевой предмет надзора определяется с учетом требований не только ст. 32 Закона о прокуратуре, но и положений ст. 21, 26 этого закона. Подобная логика была заложена ранее действовавшим советским законодательством, регулировавшим прокурорскую деятельность, и сохранилась в современном Законе о прокуратуре. В соответствии с ней эти отрасли прокурорского надзора представляют собой специализацию общего надзора к отдельным сферам публичной деятельности. В этой связи предмет прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу как отдельной отрасли включает в себя:

– надзор за исполнением законов федеральными отраслевыми органами исполнительной власти, исполняющими уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, а также уголовно-процессуальное задержание и предварительное заключение под стражу (ФСИН России, МВД РФ, ФСБ России, Министерство обороны РФ);

– надзор за исполнением законов должностными лицами указанных органов и учреждений при осуществлении ими деятельности, связанной с исполнением уголовных наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера, а также уголовно-процессуального задержания и предварительного заключения под стражу;

– надзор за исполнением законов органами контроля в системе вышестоящих органов и учреждений при осуществлении ими деятельности, связанной с исполнением уголовных наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера, а также уголовно-процессуального задержания и предварительного заключения под стражу;

– надзор за исполнением законов должностными лицами указанных органов и учреждений при осуществлении ими деятельности, связанной с исполнением уголовных наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера, а также уголовно-процессуального задержания и предварительного заключения под стражу;

– надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина со стороны указанных органов, учреждений и должностных лиц при осуществлении ими деятельности, связанной с исполнением уголовных наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера, а также уголовно-процессуального задержания и предварительного заключения под стражу;

– надзор за исполнением законов субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания;

– надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых указанными выше органами, учреждениями и должностными лицами при осуществлении ими деятельности, связанной с исполнением уголовных наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера, а также уголовно-процессуального задержания и предварительного заключения под стражу;

– надзор за законностью нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, назначаемые судом;

– надзор за соблюдением установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

– надзор за законностью исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

В свою очередь, предмет пенитенциарного надзора прокуратуры значительно уже предмета рассмотренной отрасли прокурорского надзора. Практически он определяется ст. 32 Закона о прокуратуре, но, как уже ранее отмечалось, за исключением надзора за законностью исполнения наказаний, не связанных с изоляцией от общества [1. С. 120]. Прежде чем определить его конкретное содержание, необходимо уточнить его пределы.

Под пределами прокурорского надзора понимаются его нормативные границы. Традиционно принято выделять общие пределы, закрепляемые в ст. 21 и 26 Закона о прокуратуре и выражающиеся в трех ограничениях прокурорской деятельности:

1) в запрете вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных лиц;

2) запрете подменять в ходе осуществления надзора иные государственные органы и учреждения;

3) требовании проводить прокурорские проверки только по поступившей в органы прокуратуры информации о недопущении нарушения закона.

Указанные пределы в силу специфики поднадзорной деятельности действуют не в полной мере и, как правило, только в отношении отрасли в целом, поскольку их основное значение заключается в отграничении прокурорского надзора от прочей контрольной и проверочной деятельности [4. С. 61–62]. Вместе с тем фактическое отсутствие специализированных административных органов, осуществляющих контроль (надзор) в местах принудительной изоляции от общества, и инициативный характер прокурорского надзора исключают действие большинства из них. Что же касается запрета вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность, то действие этого предела объективно ограничено специальными пределами – прокурорским надзором в рамках данной отрасли охватывается лишь юридически значимая деятельность поднадзорных лиц, связанная с реализацией мер уголовного наказания, иных

принудительных мер, назначаемых в уголовно-процессуальном порядке, а также принудительной изоляцией, назначаемой в интересах уголовного судопроизводства.

Более существенное значение имеют специальные пределы, служащие критериями разграничения специальных отраслей между собой и их совокупного отграничения от общего надзора в целом. Некоторые из них устанавливаются в Законе о прокуратуре, например пределы надзора по кругу субъектов и актов (ст. 32). Другие вытекают из смысла этого закона или служат результатом толкования норм действующего законодательства. Помимо названных к их числу принято относить также отграничение прокурорского надзора в зависимости от правового характера поднадзорной деятельности (характера правоотношений, складывающихся в ходе поднадзорной деятельности) [4. С. 65–66]. Для более точного определения предмета пенитенциарного надзора прокуратуры применим указанные пределы как к отрасли в целом, так и к рассматриваемому направлению.

Установление пределов по кругу субъектов или поднадзорных лиц строится на обособлении деятельности отдельных органов, учреждений или должностных лиц, а также правовых норм (институтов), регулирующих их деятельность. Ранее во внимание также принималась отраслевая (институциональная) принадлежность этих норм. В настоящее время этот критерий хотя и не утрачивает полного значения, тем не менее не играет приоритетной роли. Уточненными критериями для определения пределов по кругу поднадзорных лиц выступают:

- 1) существование совокупности органов, учреждений и должностных лиц, обладающих схожей направленностью деятельности, выражающейся в близких по своему содержанию целях и возложенных на них функциях;
- 2) высокая степень автономности и довольно продолжительный период функционирования их в таком качестве;
- 3) наличие отдельных правовых институтов, регулирующих их деятельность.

Первые два признака позволяют сгруппировать отдельные органы, учреждения и должностные лица в исторически сложившиеся самостоятельные системы, входящие в предмет прокурорского надзора, и с учетом другого критерия – специфики правового регулирования их деятельности – подразделить на отдельные отрасли. В нашем случае к указанной системе органов относится система органов, учреждений и должностных лиц ФСИН России, МВД РФ, ФСБ России, Министерства обороны РФ, исполняющая все виды уголовных наказаний, иные меры принудительного характера, назначенные по решению суда вместо уголовных наказаний, меры принудительной изоляции от общества, примененные в интересах уголовного судопроизводства, а также субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания. «Верхняя» граница этого предела охватывает прокурорский надзор за законностью деятельности руководителей и должностных лиц названных органов и учреждений, а также руководителей и должностных лиц структурных подразделений в их составе. «Нижняя» граница – администрации конкретных органов и учреждений, ис-

полняющих указанные меры. Все названные лица входят в предмет отрасли прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Предмет пенитенциарного надзора прокуратуры по кругу субъектов уже предмета отрасли и ограничивается наблюдением за законностью деятельности лишь администраций органов и учреждений, исполняющих принудительные меры изоляции от общества, назначаемые в уголовно-процессуальном порядке. Подобное ограничение обусловлено тем, что лишь администрации указанных органов и учреждений осуществляют непосредственный процесс исполнения принудительных мер изоляции. Термин «администрация» в данном случае охватывает руководителей органов и учреждений, исполняющих принудительную изоляцию от общества, структурные подразделения (например, административные комиссии исправительных учреждений) в составе данных органов и учреждений, а также иных должностных лиц, имеющих право принимать юридически значимые решения, связанные с исполнением и отбыванием принудительных мер изоляции в отношении конкретных лиц и (или) группы лиц, находящихся в данном органе или учреждении. Конкретный перечень указанных лиц определяется законодательством, устанавливающим полномочия должностных лиц органов и учреждений (структурных подразделений), исполняющих меры принудительной изоляции. При уточнении предмета пенитенциарного надзора по кругу субъектов в определенном смысле уместно сравнение с прокурорским надзором за законностью процессуальной деятельности следователей и дознавателей, когда в рамках отдельной отрасли прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное расследование в форме дознания и предварительного следствия, выделяется отдельное направление прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности, предмет которого по кругу субъектов ограничивается только органами и должностными лицами, правомочными согласно уголовно-процессуальному законодательству принимать процессуальные решения путем совершения процессуально значимых действий и вынесения процессуальных актов.

Пределы по кругу актов определяются применительно к каждой отрасли прокурорского надзора отдельно. В этом заключается их смысл как одного из критериев выделения отраслей прокурорского надзора. За основу берутся прямые предписания Закона о прокуратуре и сложившая практика регулирования деятельности поднадзорных лиц. Применительно к отрасли в целом, с учетом ее комплексного характера (действия положений ст. 21, 26 и 32 Закона о прокуратуре), в качестве пределов выступают акты высшей юридической силы – Конституция РФ, законы, действующие на территории России, регулирующие исполнение и отбывание уголовных наказаний и иных мер принудительной изоляции от общества, назначаемых в уголовно-процессуальном порядке (согласно ст. 2 УИК РФ к их числу относятся УИК РФ, УК РФ, УПК РФ, Закон о содержании под стражей и другие федеральные

законы), а также так называемые квазизакон¹. В последнем случае речь идет об общепринятых нормах международного права, международных договорах и соглашениях, устанавливающих правила исполнения и отбывания мер принудительной изоляции от общества, уголовных наказаний, а также иных мер принудительного характера, назначаемых по решению суда, нормативных указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ, регулирующих аналогичные вопросы. Кроме того, согласно ст. 32 Закона о прокуратуре в предмет прокурорского надзора включается также все законодательство (т.е. в дополнение к названным актам подсоединяются подзаконные и ведомственные нормативно-правовые акты), регулирующее порядок отбывания и исполнения всех видов уголовных наказаний, иных мер принудительного характера, назначаемых по решению суда, а также мер принудительной изоляции от общества, назначаемых в интересах уголовно-процессуального производства. Таким образом, применительно к отрасли в целом устанавливается широкозахватный подход к определению предела по кругу нормативно-правовых актов, за исполнением требований которых надзирает прокурор. Сложившийся порядок объясняется частично сохранившимся прежним подходом к регулированию исполнения уголовных наказаний и мер принудительной изоляции, согласно которому значительная часть вопросов исполнения и отбывания этих мер регулируется на ведомственном уровне.

В отличие от отраслевого предмет пенитенциарного надзора прокуратуры более узок. Согласно ст. 32 Закона о прокуратуре он включает в себя лишь законодательство, регулирующее нахождение лиц в местах принудительной изоляции от общества, органах и учреждениях, исполняющих уголовные наказания и меры принудительного характера, назначаемые судом, а также правовое положение лиц, отбывающих указанные меры или находящихся в указанных органах и учреждениях. Таким образом, он ограничивается надзором прокурора за исполнением и соблюдением норм, закрепляемых на национальном уровне как в законах (УИК РФ, УПК РФ, УК РФ, Закон о содержании под стражей и т.п.), так и в подзаконных нормативно-правовых актах, включая ведомственные, регулирующие вопросы исполнения и отбывания мер принудительной изоляции от общества.

В литературе в качестве третьего критерия отраслевого деления предлагается использовать характер прокурорского надзора [6. С. 171], полномочия прокурора [7. С. 87] или правовые средства прокурорского надзора. Во всех случаях речь идет о содержании прокурорского надзора в рамках его отдельных отраслей. Оно различно, однако едва ли стоит признавать такую специфику в качестве самостоятельного критерия.

Правовой характер прокурорского надзора заключается в юридической оценке деятельности поднадзорных лиц. Её может получить только юридически значимая поднадзорная деятельность, основанная на конкретных правоотношениях. В этой связи необходимо уточнить предмет прокурорского надзора по кругу правоотношений, на которых основана эта деятельность. Этот предел, с одной стороны, выделяет деятельность, подпадающую под правовую оценку, с другой – из правоотношений, на которых она основана, опре-

¹ Более подробно о включении в предмет прокурорского надзора квазизаконов см.: [5. С. 68–76].

деляет те, которые устанавливают пределы прокурорского надзора в рамках конкретной отрасли.

Пределы предмета надзора по кругу правоотношений определяются двумя способами: 1) путем прямого указания закона; 2) с помощью системного толкования норм действующего законодательства, регулирующего деятельность поднадзорных лиц в рамках конкретной отрасли. Эти критерии могут применяться как совокупно, так и по отдельности.

Определяя пределы надзора по кругу правоотношений, едва ли стоит исходить сугубо из отраслевой принадлежности правовых норм, поскольку в этом случае фактически происходит дублирование с одним из критериев первого предела (характером правовых институтов, регулирующих деятельность поднадзорных лиц). Акцент следует делать на специфике и содержании правоотношений.

Принципиальное значение при анализе правоотношений, на основе которых возникает деятельность поднадзорных органов и учреждений, имеют два момента: их состав – одним из участников правоотношения должно быть поднадзорное прокуратуре лицо – и характер связи между его участниками – отсутствие равноправия. Первый признак вытекает из действия первого предела – уточнения предмета надзора по кругу субъектов. Второй – является результатом анализа содержания прокурорской деятельности. В предмет прокурорского надзора в этом случае должна включаться деятельность, основанная на правоотношениях, в которых:

- один из участников находится в зависимом или неравном по отношению к поднадзорному лицу положении;
- поднадзорные лица обладают возможностями по существенному ограничению правового положения иных участников правоотношения;
- существует неопределенный круг зависимых лиц, находящихся в едином для них правовом положении;
- ограничение правового положения зависимых лиц может быть реализовано в обычном (распорядительном) порядке;
- применительно к этим правоотношениям не устанавливается судебный или иной исключительный порядок охраны и защиты.

Предложенные критерии, в частности возможность существенного ограничения правового положения неопределенного круга зависимых лиц в ходе обычной деятельности поднадзорных органов и учреждений, вытекают из роли прокуратуры в обеспечении законности, а также из провозглашенных правовых приоритетов. Признание содержанием законности обеспечения правового положения личности актуализирует прокурорский надзор в тех сферах общественной и государственной жизни, где существует потенциальная опасность умаления прав и свобод человека. К их числу относятся все виды публичной деятельности, предусматривающие любые виды ограничений правового положения личности, а также случаи, когда реализация конкретных правовых возможностей человека и гражданина зависит от усмотрения публичного лица или же это лицо обязано совершить определенные действия для предоставления или реализации гражданином конкретной правовой возможности в обычном порядке в ходе осуществления своих обязанностей. Например, сюда относится деятельность, связанная с исполнением принуди-

тельной изоляции от общества и реализацией уголовных наказаний, а также иных мер, назначаемых по решению суда.

Предел по кругу правоотношений является самостоятельным, однако его применение носит вторичный характер по отношению к первым двум критериям. Его значение заключается в уточнении действия прокурорского надзора относительно предварительно определенного круга поднадзорных лиц и нормативно-правовых актов. Методологическая природа не позволяет использовать его в другом качестве. Применение этого критерия приобретает особую актуальность в условиях динамично развивающегося законодательства и дальнейшего государственно-правового реформирования, поскольку позволяет уточнять предмет надзорной деятельности в рамках традиционных отраслей даже в случае изменения характера правового регулирования деятельности поднадзорных лиц.

С учетом названного предела предмет отрасли прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу включает в себя уголовные, уголовно-процессуальные, уголовно-исполнительные и иные правоотношения, возникающие на их основе в ходе отбывания или исполнения принудительной изоляции от общества, а также исполнения уголовных наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых по решению суда, если их участниками являются лица, отбывающие указанные меры. Конкретный спектр этих правоотношений весьма широк и отражает всю деятельность поднадзорных органов, учреждений и должностных лиц, связанную в том числе не только с реализацией карательно-исправительного воздействия, обеспечения безопасности общества или предупреждения совершения новых преступлений и воспрепятствованию расследования преступлений. По своей юридической природе это могут быть административные, трудовые, пенсионные, дисциплинарные и прочие правоотношения. При этом важно иметь в виду, что когда речь идет о надзоре за исполнением законов со стороны публичных субъектов, то в предмет надзора, как правило, включается наблюдение за законностью деятельности, основанной прежде всего на уголовных, уголовно-процессуальных и уголовно-исполнительных правоотношениях. Когда же речь идет об обеспечении правового положения лица, находящегося в данных местах, органах и учреждениях, то, поскольку прокурорским надзором охватывается соблюдение всех прав указанных лиц, перечень правоотношений, включаемый в предмет надзора, носит более широкий характер. В последнем случае фактически речь идет о любых правоотношениях, участником которых может быть лицо, отбывающее указанные меры. В этой связи терминологически надзор за законностью исполнения конкретных мер по своему содержанию значительно уже понятия надзора за законностью отбывания этих мер, поскольку в последнем случае перечень правоотношений, входящий в предмет надзора, значительно шире.

В свою очередь, предмет пенитенциарного надзора прокуратуры ограничивается, во-первых, надзором за законностью деятельности, основанной на правоотношениях, возникающих в связи с принудительной изоляцией от об-

щества, назначаемой в связи с уголовно-процессуальным производством по делу. Из его предмета исключаются правоотношения, возникающие в связи с деятельностью, связанной с реализацией уголовного наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых по решению суда, и не предполагающие принудительную изоляцию от общества. В частности, предметом пенитенциарного надзора прокуратуры не охватывается наблюдение за исполнением законов при реализации и отбывании уголовных наказаний, не связанных с принудительной изоляцией от общества, отбывание принудительных мер воспитательного воздействия в виде содержания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа, отбывание и исполнение меры пресечения в виде домашнего ареста. Поэтому из предмета должны быть исключены все правоотношения, связанные с их отбыванием и исполнением.

Конкретный перечень мер, законность исполнения которых охватывается пенитенциарным надзором, включает в себя: уголовно-процессуальное задержание, предварительное заключение под стражу, задержание осужденных подразделениями ФСИН России, пожизненное и срочное лишение свободы, арест, содержание в дисциплинарной воинской части, водворение на гауптвахту, принудительное содержание в психиатрическом стационаре специального типа и психиатрическом стационаре специального типа с интенсивным наблюдением¹. Соответственно предметом пенитенциарного надзора охватывается деятельность, возникающая из правоотношений, связанных с реализацией и отбыванием указанных мер.

Статья 32 Закона о прокуратуре ограничивает предмет пенитенциарного надзора отношениями, возникающими в связи с нахождением лиц в местах принудительной изоляции, исполнением уголовных наказаний и иных принудительных мер, назначаемых по решению суда. В литературе, как правило, предмет раскрывается путем указания на основания их возникновения и порядок протекания: соблюдение сроков, законности (оснований) водворения и освобождения, порядка и условий содержания, досрочного освобождения, законности дисциплинарной практики и т.п. [9. С. 125–169].

Часть 2 этой же статьи устанавливает, что в предмет пенитенциарного надзора входит наблюдение за соблюдением установленных законодательством РФ прав и обязанностей лиц, отбывающих принудительную изоляцию от общества. Представляется, что указанная формулировка не совсем корректна с учетом специфики деятельности прокуратуры. Ранее отмечалось, что предметом соблюдения могут охватываться только правопритязания (главным образом права и законные интересы) лиц, находящихся в принудительной изоляции от общества. Надзор за соблюдением обязанностей, возложенных на указанных лиц, едва ли возможен со стороны прокуратуры [1. С. 104–105]. В этой связи предмет пенитенциарного надзора прокуратуры в данной части фактически ограничивается наблюдением за соблюдением прав и законных интересов лиц, находящихся в принудительной изоляции.

Таким образом, наличие отдельного предмета прокурорского надзора за исполнением и отбыванием мер принудительной изоляции от общества, на-

¹ Подробнее об исключении этих мер из предмета пенитенциарного надзора см.: [8. С. 69–70].

значенных в качестве уголовного наказания, его замены или в интересах правосудия по уголовным делам, позволяет выделить в рамках соответствующей отрасли прокурорского надзора самостоятельное направление – пенитенциарный надзор прокуратуры. Его предметом охватывается наблюдение за законностью деятельности администраций исправительных органов, учреждений и мест принудительной изоляции от общества, связанной с исполнением и отбыванием уголовных наказаний, предполагающих принудительную изоляцию от общества, а также иных мер принудительной изоляции от общества, назначаемых в уголовно-процессуальном порядке. Этот вид надзора имеет более узкий предмет и пределы по сравнению с отраслевыми. По кругу нормативно-правовых актов он ограничивается наблюдением за исполнением и соблюдением законодательства РФ (законов и подзаконных нормативно-правовых актов, включая ведомственные), регулирующим исполнение и отбывание указанных мер, по кругу правоотношений – уголовно-процессуальными, уголовными и уголовно-исполнительными правоотношениями, возникающими в ходе деятельности администраций в связи с исполнением мер принудительной изоляции, а также различными правоотношениями, участием которых являются лица, отбывающие данные меры, в ходе пребывания в местах принудительной изоляции от общества.

Литература

1. *Воронин О.В.* Становление пенитенциарного надзора в России: исторические аспекты. Томск: Изд-во НТЛ, 2010. 144 с.
2. *Якимович Ю.К.* Предмет прокурорского надзора за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях // Актуальные правовые вопросы борьбы с преступностью: сб. ст. / отв. ред. В.Д. Филимонов. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1988. С. 172–181.
3. *Крюков В.Ф.* Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации: учеб. Курск: ГУ ИПП, 2000. 464 с.
4. *Воронин О.В.* Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. 164 с.
5. *Казарина А.Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. 280 с.
6. *Ястребов В.Б.* Прокурорский надзор: учеб. М.: Городец-издат, 2001. 401 с.
7. *Спиридонов Б.М.* Понятие отрасли прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: сб. ст. М., 1973. С. 83–91.
8. *Воронин О.В.* О некоторых видах принудительной изоляции от общества, известных российскому законодательству // Уголовная юстиция. 2013. № 2. С. 68–71.
9. *Спиридонов Б.М.* Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. М.: Изд-во МГУ, 1978. 204 с.

Voronin Oleg V. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation).

SUBJECT AND LIMITS FOR PENITENTIARY SUPERVISION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE.

Key words: prosecutor's supervision, penitentiary supervision (control), places of compulsory isolation from the community, rights of convicts, supervision over the administrations of correctional institutions.

Penitentiary supervision of the prosecutor's office involves penitentiary surveillance over legality of such penitentiary measures that imply compulsory isolation from the community to ensure the interests of criminal procedure and criminal penalties enforcement as well as separate measures of an enforcement character imposed instead of criminal penalties. A unified directionality at the limitation of basic

constitutional (natural) human rights, close connection with imprisonment as a main type of criminal punishment, a similar mechanism of execution and service of sentences enable us to create a unified form of public surveillance (supervision) over their realization at the national level - prosecutor's supervision over legality of compulsory isolation from the community or penitentiary supervision. In spite of the fact that native prosecutor's office supervises over legality of execution of all known to our national law types of isolation from the community, this type of supervision includes only prosecutor's surveillance over legality of the measures of compulsory isolation imposed in the criminal procedural order and carried out by Federal Penal Enforcement Service of Russia, Russian Federation Ministry of Interior and Federal Security Service of Russia. Prosecutor's supervision over other forms and types of compulsory isolation is exercised within the frame of other branches of prosecutor's supervision. Exclusion of administrative and other non-legal isolation from the subject of supervision can be explained by different conditions, order of execution and less severe conditions of imprisonment: a comparatively low degree of punitive treatment, a short term of application and absence of severe restrictions of social and biological needs.

Penitentiary supervision of the prosecutor's office retains all basic features of the prosecutor's supervision over law enforcement by the administrations of bodies and offices executing criminal punishments and measures of a compulsory character imposed by the court. This supervision has an initiative and complex character and enables a prosecutor to restore legality by prosecutorial means at his sole discretion, complex legal procedures not being initiated. The range of legal possibilities includes common supervisory legal means which are used taking into account the specificity of a supervised community (Article 22, 26 of the Law on the Prosecutor's Office) and special ones provided by the Law on the Prosecutor's Offices (Article 33) and federal legislation (e.g. Article 22,24,77.1 and others of the Criminal Correctional Code of the Russian Federation, Article 7,10 and others of the Federal Law of the Russian Federation "On the confinement of suspects and accused").

The main differentiation of penitentiary supervision from a prosecutor's one is in the more precise subject of supervision that includes the surveillance over legality of the activity of administrations of correctional institutions i.e. legality connected with the enforcement of measures of compulsory isolation from the community.

References

1. *Voronin O.V.* Stanovlenie penitentsiarnogo nadzora v Rossii: istoricheskie aspekty. Tomsk: Izd-vo NTL, 2010. 144 s.
2. *Yakimovich Yu.K.* Predmet prokurorskogo nadzora za soblyudeniem zakonov v ispravi-tel'no-trudovyykh uchrezhdeniyakh // Aktual'nye pravovye voprosy bor'by s prestupnost'yu: sb. st. / otv. red. V.D. Filimonov. Tomsk: Izd-vo Tom. un-ta, 1988. S. 172–181.
3. *Kryukov V.F.* Kurs lekziy po prokurorskomu nadzoru v Rossiyskoy Federazii: ucheb. Kursk: GU PP, 2000. 464 s.
4. *Voronin O.V.* Teoreticheskie osnovy sovremennoy prokurorskoy deyatel'nosti. Tomsk: Izd-vo NTL, 2013. 164 s.
5. *Kazarina A.Ch.* Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov (sfe-ra pred-prinimatel'skoy i inoy ekonomicheskoy deyatel'nosti). M.: In-t povysheniya kvalifi-kazii rukovod. kadrov Genprokuratury RF, 2005. 280 s.
6. *Yastrebov V.B.* Prokurorskiy nadzor: ucheb. M.: Gorodez-izdat, 2001. 401 s.
7. *Spiridonov B.M.* Ponyatie otrasli prokurorskogo nadzora // Sovershenstvovanie proku-rorskogo nadzora v SSSR: sb. st. M., 1973. S. 83–91.
8. *Voronin O.V.* O nekotorykh vidakh prinuditel'noy izolyazii ot obschestva, izvestnykh rossiyskomu zakonodatel'stvu // Ugolovnaya yustiziya. 2013. № 2. S. 68–71.
9. *Spiridonov B.M.* Prokurorskiy nadzor za soblyudeniem zakonnosti v ispravitel'no-trudovyykh uchrezhdeniyakh. M.: Izd-vo MGU, 1978. 204 s.