

ФОРМИРОВАНИЕ ПЕНИТЕНЦИАРНОГО НАДЗОРА ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РФ

Раскрывается процесс формирования пенитенциарного надзора как отдельного вида публичной контрольной деятельности, осуществляемого прокуратурой, после принятия Уголовно-исполнительного кодекса РФ.

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

Вновь принятое уголовно-исполнительное законодательство закрепило ряд новых правовых приоритетов в области исполнения наказания и обращения с осужденными. Прежде всего, одним из основных ориентиров в развитии отечественной пенитенциарной системы стали международные стандарты, регулировавшие отбывание уголовных наказаний. При этом ч. 4 ст. 3 Уголовно-исполнительного кодекса РФ (далее – УИК РФ) не исключила возможность при наличии соответствующих условий реализации международных правил, носивших рекомендательный характер. Во-вторых, гл. 2 УИК РФ закрепила ряд новелл, касавшихся правового статуса осужденных. Наконец, в УИК РФ впервые прямо был предусмотрен судебный контроль в области пенитенциарных отношений.

Согласно международным стандартам, уголовно-исполнительные меры, предполагающие изоляцию от общества, принято было именовать пенитенциарными и относить к ним все виды изоляционного воздействия, назначаемого в целях обеспечения интересов предварительного производства и правосудия по уголовным делам, а также безопасности при исполнении уголовных наказаний, исполнявшиеся в специальных закрытых учреждениях на основании судебных решений и неисключавшие реализацию воспитательно-исправительного воздействия при условии обеспечения прав и свобод лиц, в отношении которых эти меры применялись.

После принятия УИК РФ российское законодательство к числу таких мер относило уголовно-процессуальное задержание, предварительное заключение под стражу, лишение свободы и арест как меру уголовного наказания. Несмотря на то что их применение было связано с различными правовыми режимами, наблюдение за законностью их исполнения и отбывания включалось в предмет прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Включение в УИК РФ отдельной главы, посвященной правовому положению лиц, отбывавших уголовные наказания, подвело итог нормативной разработке данной проблемы, проводившейся с середины 50-х гг. XX в. Согласно ч. 2 ст. 10 УИК РФ за основу правового положения осужденных был взят правовой статус гражданина РФ с учетом ограничений и изъятий, установленных уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством. При этом было уточнено правовое положение осужденных к лишению свободы путем предоставления им отдельных специфических прав, касавшихся материально-бытового обеспечения, а также регламентировавших их личную безопасность и охрану

здоровья. В этом заключалось принципиальное отличие правового регулирования правового положения осужденных от ИТК РСФСР 1979 г. (после внесения изменений 1992 г.).

Предоставление осужденным базового статуса гражданина РФ актуализировало проблему прокурорского надзора за соблюдением осужденными возложенных на них обязанностей. Если раньше наличие данного направления деятельности прокуратуры отчасти можно было объяснить действием ИТК РСФСР, устанавливавшего специальный, отличный от правового положения гражданина статус осужденного, в связи с чем с определенной долей натяжки можно было вести речь о том, что прокурор мог надзирать за исполнением ими обязанностей, поскольку осужденные по своему правовому положению не приравнивались к гражданам и поэтому не исключались из предмета надзора как отдельные лица, то теперь в силу действия ст. 10 УИК РФ такое толкование закона не имело под собой юридического основания. К тому же ст. 22 УИК РФ, определив содержание прокурорского надзора, не содержала упоминания о надзоре прокурора за соблюдением обязанностей осужденными, и сам уголовно-исполнительный закон не предоставил прокурору таких возможностей. В этой связи можно было заключить, что принятие УИК РФ фактически окончательно исключило надзор за соблюдением обязанностей осужденных из предмета данной отрасли прокурорского надзора.

Хотя принятие УИК РФ (при отсутствии соответствующих изменений ст. 32 Закона о прокуратуре) не устранило существовавших формальных препятствий развития правообеспечительного направления в рамках данной отрасли, деятельность прокуратуры, связанная с обеспечением прав осужденных, в рамках рассматриваемой отрасли приобрела самостоятельное содержание и новую направленность: если прежде при осуществлении надзора прокурор наблюдал в основном за полной и точной реализацией нормативных предписаний обеспечительного характера со стороны соответствующих администраций, то теперь ракурс его надзора был обусловлен правовой оценкой соответствия возложенных на осужденного ограничений правовому положению осужденного как полноправного гражданина общества с учетом специфики его статуса. При этом в связи с изменением уголовно-исполнительного законодательства правозащитное направление деятельности прокуратуры в рамках отрасли прокурорского надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и назначенных судом мер принудительного характера, вышло на передний план и приобрело приоритетное значение.

В результате прокуратура стала выступать в роли основного гаранта соблюдения прав и свобод лиц, на-

ходившихся в соответствующих учреждениях, т.к. свободный доступ иных субъектов, способных обеспечить и защитить их права и свободы, согласно требованиям уголовно-исполнительного законодательства, был существенно ограничен. Осужденные и лица, в отношении которых реализовывались меры уголовно-правового или уголовно-процессуального воздействия, в силу того, что находились в зависимом от соответствующего органа или учреждения положении, не всегда были в состоянии самостоятельно отстаивать свои права, свободы и законные интересы, а также обращаться за их защитой и обеспечением. В таких условиях только прокурорский надзор в полной мере мог обеспечивать надлежащее соблюдение прав и свобод лиц, претерпевавших изоляцию, связанную с уголовно-правовым, уголовно-процессуальным или иным принудительным воздействием, назначенным судом.

Надзор за исполнением подавляющего большинства мер наказания, не связанных с изоляцией от общества, не предполагал комплексный характер наблюдения за их соблюдением в силу упрощенного содержания самой деятельности по их исполнению. Кроме того, поскольку исполнение указанных видов наказания не предусматривало изоляции от общества, оно исключило основное содержание уголовно-исполнительной деятельности, предполагавшее реализацию карательно-го, исправительно-воспитательного воздействия, а также осуществление мер безопасности в традиционном понимании. Это означало, что в отношении осужденных к таким мерам наказания соответствующими уголовно-исполнительными органами и учреждениями не могли применяться основные уголовно-исполнительные меры, включая, например, меры дисциплинарного воздействия. В этой связи полномочия, закрепленные в ст. 32–34 Закона о прокуратуре, не могли быть реализованы в отношении указанных органов и учреждений. В результате прокурорский надзор за соблюдением законности при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, лишился основного своего содержания. Более того, УИК РФ установил, что все вопросы, возникавшие в ходе отбывания наказаний, не связанные с изоляцией от общества, разрешались в судебном порядке.

Поскольку был установлен судебный порядок разрешения вопросов, возникавших в ходе отбывания указанных видов наказаний, правообеспечительная роль прокуратуры в отношении данной категории осужденных также была значительно снижена. В итоге надзор прокурора за соблюдением законности при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, фактически был ограничен наблюдением за распорядительной деятельностью органов и учреждений, исполнявших уголовные наказания, не связанные с изоляцией от общества, не затрагивавшей права осужденных. С учетом того, что при осуществлении данного вида деятельности использовались правовые средства и методы преимущественно общего надзора, данный вид надзора в силу своего незначительного содержания едва ли мог рассматриваться в качестве отдельного направления в рамках отрасли прокурорского надзора за исполнением законов при исполнении уголовных наказаний и иных принудительных мер, назначаемых судом.

Таким образом, правовое регулирование исполнения мер уголовного наказания, не связанных с изоляцией от общества, закрепленное в УИК РФ, изменило содержание прокурорского надзора в данной отрасли. Специфика реализации указанных видов наказаний фактически сделала бессодержательным прокурорский надзор за соблюдением прав осужденных, отбывавших данные виды наказания, и практически установила общий надзорный режим за исполнением законов органами и учреждениями, исполнявшими такие наказания.

Установление в ст. 20 УИК РФ возможности судебного контроля уголовно-исполнительной деятельности способствовало дальнейшему развитию этого института. Статья 20 УИК РФ закрепляла три направления реализации судебного контроля в уголовно-исполнительной сфере: при решении вопросов, возникавших в ходе исполнения наказания и предполагавших досрочное прекращение, смягчение или изменение порядка и условий его отбывания; при рассмотрении жалоб осужденных и иных лиц на действия администрации учреждений и органов, исполнявших наказания; а также при уведомлении суда, вынесшего приговор, о начале и месте отбывания осужденными конкретных видов наказания. Поскольку разрешение вопросов в рамках первого и последнего направлений до этого регулировалось уголовно-процессуальным законодательством и относилось к стадии исполнения приговора, расширение сферы судебного контроля произошло в основном за счет закрепления возможности судебного разрешения обращений осужденных и иных заинтересованных лиц – сферы, традиционно относившейся к компетенции прокуратуры. В этой связи вновь возобновилась дискуссия о расширении судебного контроля за уголовно-исполнительной деятельностью, а также о возможности создания специализированных судов для рассмотрения и разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора (пенитенциарных судов) [1. С. 43–49]. При этом спектр взглядов на затронутую проблему был представлен тремя основными позициями: противников расширения судебного контроля и сохранения прежней надзорной роли прокуратуры [2. С. 225]; сторонников широкого введения института судебного контроля [3. С. 337–343] и выступавших за его введение при определенном изменении прежних форм прокурорской деятельности [4. С. 15–16].

С учетом отмеченных исторических тенденций развития различных форм пенитенциарного контроля и закрепления данной формы в ст. 20 УИК РФ едва ли был смысл выступать против введения этого института. С другой стороны, приняв во внимание историческую роль прокурора в обеспечении законности в данной сфере и специфику пенитенциарных отношений, не следовало также выступать и за ликвидацию прокурорского надзора. В этой связи, безусловно, продуктивной и наиболее адекватно отвечавшей современным реалиям развития уголовно-исполнительных отношений и устройства судебной власти была позиция последней группы авторов, считавших, что будущее было за совместным развитием институтов прокурорского надзора и судебного контроля в пенитенциарной области.

Специфика пенитенциарных отношений, предполагавшая существенное ограничение правового положе-

ния гражданина в автономных, изолированных условиях, исторически обусловила создание постоянного действующего инициативного механизма контрольно-надзорной деятельности, обладавшего возможностями реального восстановления нарушенной законности и защиты прав и свобод находившихся в данных условиях лиц, в форме отдельной отрасли прокурорского надзора. С другой стороны, непрозрачность прокурорского надзора, пассивная роль основных участников надзорных процедур, постоянный процесс фактического сужения содержания прокурорского деятельности делали суд более привлекательным для отстаивания правовых притязаний осужденных. Вместе с тем отсутствие четких процессуальных критериев и адекватных производств, связанных с рассмотрением вопросов, возникавших из пенитенциарных отношений, не позволили судебному контролю за исполнением наказаний получить столь широкое распространения, как в ряде зарубежных стран. В итоге, с учетом отмеченных недостатков, ни одна из указанных форм правообеспечительной деятельности не смогла стать определяющей на данном историческом этапе становления пенитенциарного надзора. В этой связи идеи о дальнейшем развитии судебного контроля в форме создания пенитенциарных судов не получили поддержки ни в уголовно-процессуальной, ни в науке прокурорского надзора.

21 июля 1998 г. был принят ФЗ РФ № 117, передавший систему следственных изоляторов из ведения МВД РФ и иных правоохранительных органов в ведение ГУИН Минюста России. С этого момента деятельность практически всех органов и учреждений, исполнявших изоляцию от общества, была сосредоточена в уголовно-исполнительной системе Минюста России. Несмотря на то, что применение мер изоляции было связано с различными правовыми режимами, были созданы условия для упрощения организации надзора за их исполнением. Кроме того, в науке были предприняты попытки определить данную деятельность прокуратуры как надзор за деятельностью уголовно-исполнительной системы [5. С. 119–120] или надзор за исполнением законов администрациями пенитенциарных учреждений [6. С. 13]. Однако поскольку исполнение не всех предварительных мер изоляции в этот период относилось к компетенции уголовно-исполнительных органов, предложенный подход не в полной мере отражал специфику надзорной деятельности прокурора. Вместе с тем были верно подмечены тенденции ограничения предмета и пределов прокурорского надзора в данной отрасли уголовно-исполнительной деятельности, связанной с реализацией только мер изоляций, назначаемых по решению суда. При определенных условиях и с учетом последовательной реализации положений международных стандартов в национальном уголовно-исполнительном и ином законодательстве, регламентировавшем исполнение указанных видов изоляции, прокурорский надзор за исполнением законов при реализации указанных мер после принятия нового закона можно было условно определить как пенитенциарный. В свою очередь, принимая во внимание, что этот вид надзора, согласно ст. 33–34 Закона о прокуратуре, составлял основное содержание деятельности прокурора в данной отрасли, термин «пенитен-

циарный» можно было расширительно использовать для обозначения деятельности прокуратуры в рамках всей отрасли прокурорского надзора.

Такой подход, прежде всего, позволил бы разграничить формально схожую деятельность прокурора по реализации надзора за исполнением законов органами уголовно-исполнительной системы в различных конкретно-исторических условиях. Кроме того, понятие «надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу» формально включало в себя и деятельность указанных администраций, не связанную с непосредственной реализацией уголовных наказаний и исполнением мер предварительного заключения, и, соответственно, не входившую в предмет данной отрасли надзора. В этой связи введение подобного термина способствовало бы более адекватному отражению прокурорской деятельности.

18 декабря 2001 г. был принят УПК РФ, установивший новый порядок уголовно-процессуальной деятельности, связанной с исполнением приговора. Вновь принятый уголовно-процессуальный закон обособил процессуальную деятельность, связанную с судебным разрешением вопросов, возникавших в ходе исполнения приговора, выделив ее в отдельные производства в рамках стадии исполнения приговора. Изменения коснулись также процессуального содержания деятельности прокурора в данной стадии. Прежде всего, несмотря на то, что УПК РФ установил обязательное участие прокурора при судебном рассмотрении уголовных дел, участие прокурора в судебном разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора, приобрело факультативный характер. Во-вторых, изменились полномочия прокурора: если прежде по УПК РСФСР он вправе был давать заключение, то теперь его возможности были ограничены высказыванием мнения, при этом в законе не определялись конкретные формы его выражения.

Основное значение заключалось в том, что были установлены новые принципы процессуального взаимодействия прокуратуры, суда и исправительных учреждений при решении вопросов, возникавших в ходе исполнения уголовных наказаний. Несмотря на то что вновь принятый УПК РФ не содержал конкретного перечня процессуальных возможностей прокурора, надзорные средства и методы, предусматриваемые Законом о прокуратуре, уже не применялись при судебном разрешении данной категории дел. В этой связи можно было вести речь о начале формирования новых, процессуально-ориентированных методов осуществления прокурорской деятельности в рассматриваемой сфере. Таким образом, у складывающегося надзора нового типа можно было выделить такое принципиальное свойство, как наличие собственного процессуального инструментария реализации полномочий, включавшего в себя, помимо традиционных прокурорско-надзорных, также процессуальные методы осуществления полномочий, что, в свою очередь, наряду с изменением предмета и пределов надзора, являлось дополнительным аргументом в пользу фактического форми-

рования нового вида прокурорского наблюдения в пенитенциарной сфере – пенитенциарного надзора.

Принципиальное отличие пенитенциарного надзора, осуществляемого прокуратурой, от прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначенные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу в советский период, заключалось в его ограниченном содержании и особом арсенале правовых средств. Основное содержание пенитенциарного надзора образуют два направления деятельности: надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих назначенные судом меры

изоляции от общества, и надзор за соблюдением прав лиц, в отношении которых данные меры применяются. Таким образом, из содержания пенитенциарного надзора исключается надзор за соблюдением обязанностей осужденными и лицами, находящимися в предварительном заключении, исполнение наказаний, не связанных с изоляцией от общества; а также исполнение принудительных мер, назначаемых по решению суда и не связанных с уголовно-исполнительным воздействием. Правовые средства осуществления пенитенциарного надзора предполагают наряду с применением традиционных прокурорско-надзорных возможностей также широкое использование процессуальных полномочий прокурора.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тулянский Д.В. Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве. М.: Юрлитинформ, 2006. 192 с.
2. Бойков А.Д. Третья власть в России. М.: НИИ укрепления законности и правопорядка, 1997. 262 с.
3. Муратова Н.Г. Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории, законодательного регулирования и практики. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2004. 346 с.
4. Шалумов М.С. Судебный контроль и прокурорский надзор: не междоусобица, а взаимодействие // Российская юстиция. 2001. № 4. С. 15–16.
5. Прокурорский надзор: Учеб. для вузов / Под ред. проф. Г.П. Химичевой. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2001. 382 с.
6. Скуратов Ю. Полномочия прокуратуры во взаимоотношениях с судебной системой // Российская юстиция. 1999. № 3. С. 12–13.

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