

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА, ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

О.В. Воронин

**СТАНОВЛЕНИЕ ПЕНИТЕНЦИАРНОГО
НАДЗОРА В РОССИИ:
ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

Монография



Томск – 2010

УДК 347.963+343.82

ББК 67.99(2)9

В 752

В 752 **Воронин О.В.** Становление пенитенциарного надзора в России: исторические аспекты: монография. – Томск: Изд-во НТЛ, 2010. – 144 с.

ISBN 978-5-89503-425-5

В монографии рассматриваются вопросы становления и развития основных отечественных форм контроля и надзора за исполнением различных форм изоляции от общества, начиная с начала XVIII века и до настоящего времени. С учетом специфики отдельных историко-правовых этапов развития российского государства и общества приводится периодизация формирования данной контрольной деятельности и дается правовая характеристика каждого этапа. В работе раскрываются понятие и основные характеристики современного пенитенциарного надзора, осуществляемого органами прокуратуры. Монография будет интересна научным и практическим работникам, интересующимся проблемами исполнения уголовных наказаний, прокурорского надзора и судебного контроля пенитенциарной сферы.

Работа подготовлена по состоянию законодательства и правоприменительной практики на ноябрь 2009 года.

УДК 347.963+343.82

ББК 67.99(2)9

Научный редактор: **А.Г. Халиулин**, доктор юридических наук, профессор

Рецензенты: **Ю.К. Якимович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ,
Т.Н. Мелихова, заместитель прокурора Томской области, старший советник юстиции, заслуженный юрист РФ

ISBN 978-5-89503-425-5

© О.В. Воронин, 2010

© Издательство НТЛ, дизайн обложки, 2010

Оглавление

Предисловие	5
Глава 1. ТЮРЕМНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ	8
1.1. Тюремный присмотр после реформ Петра I.....	8
1.2. Тюремное наблюдение после реформы 1819 года.....	17
1.3. Тюремный контроль после преобразований Николая I.....	26
1.4. Тюремный контроль после реформ Александра II	31
Глава 2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ В МЕСТАХ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ЗАДЕРЖАНИЯ, А ТАКЖЕ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ УГОЛОВНЫХ НАКАЗАНИЙ И ИНЫХ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР, НАЗНАЧАЕМЫХ СУДОМ, В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД.....	48
2.1. Тюремный контроль в первые годы советской власти.....	48
2.2. Возрождение прокурорского надзора за соблюдением законности в местах изоляции от общества в советский период.....	55
2.3. Наблюдение за исполнением законов в местах изоляции от общества в конце 20-х – начале 30-х годов XX столетия.....	61
2.4. Формирование самостоятельной отрасли прокурорского надзора за соблюдением законности в местах изоляции от общества.....	72
2.5. Дальнейшее развитие прокурорского надзора за соблюдением законности в местах изоляции от общества в советский период.....	82
Глава 3. ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО ПЕНИТЕНЦИАРНОГО НАДЗОРА	86
3.1. Предконституционный период формирования пенитенциарного надзора.....	86
3.2. Развитие пенитенциарного надзора после принятия Конституции РФ 1993 года	95
3.3. Пенитенциарный надзор, осуществляемый прокуратурой, во второй половине 90-х годов XX века....	101

3.4. Пенитенциарный надзор после принятия Уголовно-исполнительного кодекса РФ	109
3.5. Дальнейшее развитие пенитенциарного надзора.....	121
ИСТОЧНИКИ	127
Нормативно-правовые акты.....	127
Литература.....	132

ПРЕДИСЛОВИЕ

Подготовка настоящей монографии вызвана, прежде всего, принятием нового законодательства, внесшего существенные изменения в правовое регулирование реализации прокурорского надзора за исполнением законов в местах изоляции от общества, в фактическую деятельность по исполнению приговоров и иных судебных решений, предусматривающих лишение или ограничение свободы, а также изменением роли судебных органов в осуществлении контрольной власти. Кроме того, со времени последних работ, посвященных проблемам прокурорского надзора за исполнением законов при исполнении судебных решений, предусматривающих изоляцию от общества (В.Г. Гинзбург, А.А. Тарасов «Прокурорский надзор за исполнением приговоров», 1953; А.П. Сафонов «Прокурорский надзор за соблюдением законности в местах лишения свободы в СССР», 1965; Ф.А. Томасевич «Прокурорский надзор за соблюдением законности в местах лишения свободы», 1966; Б.М. Спиридонов «Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях», 1978; Б.М. Спиридонов «Прокурорский надзор в стадии исполнения приговора», 1983; Г.И. Бровин, В.Т. Михайлов «Прокурорский надзор за законностью исполнения приговоров», 1977; Ю.К. Якимович «Предмет прокурорского надзора за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях», 1988; А.А. Чувилев «Прокурорский надзор за исполнением законов при задержании подозреваемых», 2001; Г.Д. Агамов «Надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и назначаемых судом мер принудительного характера» в кн. «Настольная книга прокурора», 2003 и др.), прошло достаточно времени, и некоторые из высказанных в этих книгах положений должны быть переоценены с учетом современного законодательства и правоприменительной практики. Наконец, исследование проблем, связанных с осуществлением надзора в пенитенциарной сфере, традиционно вызывает трудности, обусловленные большой степенью автономности и замкнутости уголовно-исполнительной системы. Отмеченные обстоятельства придают дополнительную актуальность предлагаемой монографии.

Реформирование современной уголовно-исполнительной системы, ее постепенное приближение к европейским стандартам организации отбывания наказания и обеспечения правового положения осужденных заставляет искать оптимальные формы публичного наблюдения за данным видом государственной деятельности. В современной науке все чаще звучат призывы внедрить западноевропейский или североамериканский опыт функционирования пенитенциарного надзора, при этом не всегда во внимание принимается отечественный, прежде всего дореволюционный, опыт организации контроля тюремной сферы. Между тем он по-своему достаточно уникальный: на территории бывшей Российской империи при сохранении определяющей роли прокурорского надзора одновременно функционировали такие формы контрольной деятельности, как надзор тюремной инспектуры, судебный и общественный контроль. При этом ведущая координационная роль прокуратуры позволяла довольно плодотворно осуществлять данные виды контроля, избегая возможных «конфликтов интересов».

Основная цель настоящей монографии заключается в выявлении оптимальных форм контроля пенитенциарной сферы в конкретных историко-правовых условиях, в обнаружении основных принципов взаимодействия различных видов публичного наблюдения за местами изоляции от общества с учетом действовавшего на определенный исторический момент уголовного и иного законодательства. В этой связи в монографии охватывается значительный исторический период развития отечественного права, начиная с преобразований Петра Великого и заканчивая настоящим временем. Рассматриваемый промежуток времени подразделяется на три основных этапа: дореволюционный, советский и современный российский, каждый из которых анализируется в отдельной главе.

Первая глава содержит анализ организации и функционирования тюремного контроля с момента реформ Петра I и до октябрьских событий 1917 года. Автор обращается к дореволюционному опыту, исследует эволюцию различных форм контрольной деятельности в результате многочисленных тюремных преобразований и реформ. Отдельное внимание уделяется проектам преобразований тюрем и организации контроля и управления тюрьмами Российской империи.

Вторая глава посвящена исследованию процесса формирования отдельной отрасли прокурорского надзора за исполнением законов в местах изоляции от общества в советский период. Детальному исследованию подвергаются основные этапы становления прокурорского надзора

как высшей формы контрольно-надзорной деятельности, в том числе в исправительно-трудовой сфере.

Третья, заключительная, глава охватывает современный период формирования пенитенциарного надзора, под которым автор понимает особую форму публичного наблюдения за соблюдением законов в местах изоляций от общества и обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в данных учреждениях, осуществляемую различными субъектами (судом, структурами гражданского общества и т.п.) при определяющей роли прокуратуры. При этом автор понимает под пенитенциарными органами и учреждениями государственные структуры, реализующие изоляцию от общества в целях обеспечения интересов правосудия по уголовным делам и (или) для обеспечения исполнения уголовных наказаний или иных мер уголовно-правового воздействия. Помимо историко-правового анализа в этой главе приводится определение пенитенциарного надзора и выделяются его сущностные признаки, позволяющие отграничить его от схожих форм контроля и надзора уголовно-исполнительной сферы.

Глава 1. ТЮРЕМНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

1.1. Тюремный присмотр после реформ Петра I

Становление тюремного присмотра как отдельной контрольной меры связано с развитием тюремного заключения. Тюремное заключение в качестве самостоятельного средства уголовно-правового воздействия впервые было упомянуто в Судебнике 1550 года. Дальнейшее развитие этот вид изоляции получил в Соборном уложении 1649 года, окончательно утвердившем его как самостоятельный срочный вид уголовного наказания. При этом оно сохранило за собой значение меры, обеспечивавшей интересы судопроизводства по уголовным делам¹.

В период Московского государства (XV–XVII века) впервые появились отдельные органы и лица, занимавшиеся вопросами исполнения заключения как меры уголовного наказания и предварительной изоляции. В Москве устройство и содержание мест заключения возлагалось на земской и разбойный приказы, в провинции – на посадские и уездные общины². Непосредственное управление тюрьмами осуществля-

¹ Меры обеспечения, связанные с уголовным судопроизводством, направленные на ограничение личной свободы, были известны русскому праву уже в княжеский период (XI–XIV века). На основе анализа Договора 1195 года, Договора 1229 года, Русской Правды и Судных грамот Пскова и Новгорода выделяют три формы заключения: в железе (в цепи), в порубе (или погребе) и заточение – заключение, соединенное с ссылкой. Цель их применения заключалась в обеспечении явки обвиняемого перед княжеским или вечевым судом. Обязанности по исполнению возлагались на «излюбленных людей, старост, приставников и целовальников», содержание заключенного – на его родственников. Подробнее см.: *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. – Ростов н/Д, 1995. – С. 329; *Никитин В.Н.* Тюрьма и ссылка. Историческое, законодательное, административное и бытовое положение заключенных, пересыльных, их детей и освобожденных из-под стражи со времени возникновения русской тюрьмы до наших дней. 1560–1880 г. – СПб., 1880. – С. 5; *Фойницкий И.Я.* Учение о наказании в связи с тюремоведением. – М., 2000. – С. 292.

² См.: *Владимирский-Буданов М.Ф.* Указ. соч. – С. 358.

лось целовальниками, приставниками и сторожами³. Общее руководство местами заключения строилось по схеме: воевода – губной староста – целовальник (приставник)⁴.

Несмотря на появление отдельных направлений деятельности, связанных с реализацией изоляции от общества лиц в целях обеспечения исполнения уголовного наказания и интересов правосудия, в этот период еще сложно было говорить о возникновении каких-либо форм публичного наблюдения за содержанием заключенных⁵.

Существенные изменения в организации тюремного наблюдения произошли в Петровскую эпоху.

Под западным влиянием Петр I распространил идеи меркантилизма на сферу исполнения уголовных наказаний. Заключенные начали активно привлекаться к принудительным казенным работам: были учреждены прядильные дома для женщин⁶; труд заключенных стал использоваться при постройке флота, Санкт-Петербурга, крепостей, на горно-рудных работах и т.п. В этой связи в 1700 году воеводам и губным старостам было предписано регулярно доставлять в Сенат отчет о колодниках для контроля их численности⁷. Таким образом, на государственном уровне, пусть достаточно узко, но все же впервые были определены отдельные задачи, касавшиеся использования труда заключенных.

В этот период получило развитие общее контрольное (наблюдательное) начало. Необходимость в нем остро ощущалась уже в первые годы Петровских реформ, когда в России была введена новая система организации публичной власти, строившаяся на размежевании управленческих, судебных и контрольных функций. Указами 1711 и 1714 годов был создан фискалитет, на базе которого в последующем, в 1722 году, были учреждены должности генерал-прокурора и обер-

³ В 1641 году воеводам было поручено назначать особых целовальников для заведования «колодниками», т.е. подследственными заключенными. Подробнее см.: *Никитин В.Н.* Указ. соч. – С. 6.

⁴ См.: *Печников А.П.* Тюремные учреждения российского государства (1649 – октябрь 1917 гг.): Историческая хроника. – М., 2004. – С. 4.

⁵ В царствование Федора Алексеевича губным старостам предписывалось «разобраться, правильно ли содержатся люди в тюрьмах», а приставникам и сторожам запрещено было взымать с колодников «взлазной» сбор в свою пользу (1676 год). Этим и было ограничено решение тюремного вопроса в данный период. Подробнее см.: *Никитин В.Н.* Указ. соч. – С. 6.

⁶ См.: *Познышев С.В.* Очерки тюремоведения. – М., 1915. – С. 5-6.

⁷ См.: *Никитин В.Н.* Указ. соч. – С. 6.

прокурора при Сенате, обер-прокуроров и прокуроров в коллегиях, прокуроров в провинциях, конторах и надворных судах. Сущность прокурорской деятельности в этот период заключалась в осуществлении публичного присмотра, воплощаемого в лице монарха и заключающегося в охране по его уполномочию силы и действия указов и законов при их применении во всех государственных и публичных учреждениях и местах⁸.

Меркантилистский подход в уголовно-исполнительной сфере потребовал создания определенных контрольных механизмов. В этой связи среди прочего на прокуроров в надворных судах⁹ были возложены отдельные обязанности по надзору («попечению») за «колодничьими» (арестантскими) делами. В качестве основных мотивов такого решения называлась волокита, переполненность острогов, а также злоупотребления местных начальников, использовавших в корыстных целях труд заключенных¹⁰.

В компетенцию прокуроров входило наблюдение лишь за заключенными, подвергнутыми аресту в целях обеспечения следствия или правосудия по уголовным делам. Вне сферы надзора оставалось исполнение заключения как меры уголовного наказания. Такое положение объяснялось незначительной распространенностью данного вида уголовного наказаний, а также отсутствием четкого нормативного разграничения между заключением как мерой наказания и как мерой предварительной изоляции от общества в целях обеспечения интересов следствия и правосудия по уголовным делам. Кроме того, вне предмета прокурорского наблюдения оставалось исполнение ареста в монастырских и военных тюрьмах.

⁸ См.: *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. – Т. 1. Прокуратура на западе и в России. – М., 1889. – С. 280.

⁹ Изначально надворные суды (*Gofgericht*) были учреждены в восьми главных городах империи. Они являлись вышестоящей инстанцией по отношению к низшим судам и должностным лицам, осуществлявшим правосудие единолично: городским судьям, ассесорам, судебным комиссарам, ратманам и т.п. Прокуроры исполняли свои обязанности только при коллегиальном рассмотрении дел, т.е. в надворных и низших судах. Подробнее см.: *Гартунг Н.* История уголовного судопроизводства и судоустройства Франции, Англии, Германии и России, приуроченная к университетскому курсу. – СПб., 1868. – С. 106.

¹⁰ См.: *Муравьев Н.В.* Указ. соч. – С. 284.

Первоначально присмотр за арестантскими делами осуществлялся лишь прокурорами надворных и низших судов в рамках надзора за судебной деятельностью по рассмотрению уголовных дел. В этой сфере прокурор использовал общие надзорные средства, характерные для этого периода: выполнял непосредственное наблюдение за состоянием дел («наблюдение в собственном смысле»); вносил предложения с напоминанием или предостережением; осуществлял «протестацию» или «доношение по начальству»¹¹. При этом последнее средство являлось основным при реализации тюремного наблюдения¹². Следует также отметить, что прокурорский надзор в этот период в рассматриваемой сфере носил в большей степени распорядительный, а не правовой характер. Меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения не порождали каких-либо правовых последствий.

Несмотря на появление некоторого государственного интереса в использовании труда заключенных, возложение надзора за арестантскими делами на прокуроров, некоторое изменение нормативного регулирования тюремного заключения¹³, в целом система тюремного управления и контроля в Петровскую эпоху не претерпевает каких-либо серьёзных изменений. Она по-прежнему остается децентрализованной: изменения в системе управления в основном затрагивали лишь Санкт-Петербург и семь главных городов империи, в провинциях же и на местах продолжали применяться старые приёмы обеспечения деятельности мест заключения вплоть до конца XVIII века¹⁴. Такое положение вещей

¹¹ См.: *Муравьев Н.В.* Указ. соч. – С. 281-283.

¹² Непосредственное наблюдение в основном осуществлялась в высших государственных и судебных органах – Сенате, Святейшем синоде и коллегиях. Подробнее см.: *Муравьев Н.В.* Указ. соч. – С. 282.

¹³ Артикул воинский 1775 года подразделил тюремное заключение на простое и жестокое, предполагающее заковывание в цепи или деревянные колодки. Заключенные «подлого» происхождения (до ареста уплачивавшие подати и исполнявшие повинности – крестьяне или черные посадские люди), подвергнутые простому и жестокому заключению, подлежали привлечению к различным видам казенных работ. Подробнее см.: *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права (X век – 1917 год). – М., 2000. – С. 162-186.

¹⁴ К концу правления Петра I вновь введенные органы правосудия низшего звена – ратманы, ассесоры и судебные комиссары упраздняются «чтобы подданным тем оказано было облегчение». Их функции снова возвращаются воеводам и губернаторам. Подробнее см.: *Гартунг Н.* Указ. соч. – С. 107.

обуславливалось продолжительным характером адаптации петровских преобразований.

Между тем проведенные реформы заложили основы для дальнейшего развития отечественного тюремного присмотра. Государственный интерес в использовании труда заключенных и регулировании их содержания предопределил возникновение отдельных форм публичного наблюдения в сфере тюремного заключения. Тюремный присмотр осуществлялся представителем вновь учрежденного надзирающего должностного лица – прокурора. Прокурорское наблюдение носило внешний характер по отношению к местам заключения и было органически связано с контрольной деятельностью прокуроров в надворных и нижестоящих судах по разрешению уголовных дел.

В последующие годы вплоть до преобразований Екатерины II тюремное управление и присмотр не претерпели никаких существенных изменений. К тому же общий упадок государственного управления как следствие реакции на Петровские реформы обусловил снижение роли прокуратуры в целом.

Отдельные попытки восстановления прежней роли прокуроров в осуществлении государственного контроля наблюдались в правление Анны Иоанновны. Ее указом в октябре 1730 года были восстановлены должности генерал-прокурора, прокуроров коллегий и надворных судов. Не осталась без внимания и сфера тюремного присмотра. Указом 3 сентября 1733 года губернским прокурорам было предписано «смотреть» за скорым и правильным разрешением дел о колодниках, чтобы под видом ареста за недоимки крестьяне не содержались под караулом и не привлекались к работам в личных интересах воевод и губернаторов. Этим же указом губернским прокурорам впервые было вменено в обязанность трижды в год присылать генерал-прокурору «обстоятельные рапорты» о ходе и положении арестантских дел и о содержащихся по ним колодниках¹⁵. Однако указанные меры принципиально не изменили организацию и осуществление контрольной деятельности в сфере тюремного управления, ранее заложенную Петром I. Стремление упорядочить законодательство и правоприменительную практику, регулируемую тюремное заключение, относится к царствованию Елизаветы Петровны. Для этих целей была сформирована комиссия под председательством графа А.И. Шувалова для систематизации законодательства, регулирующего судебно-контрольные структуры и производство, а

¹⁵ См.: ПСЗ РИ. – № 6475. – п. 6.

также применение уголовно-правовых мер. Несмотря на то, что комиссия успешно справилась с поставленными задачами, ее наработки по неизвестным причинам не были претворены в жизнь¹⁶.

При Екатерине II впервые происходит упорядочивание всего государственного управления, включая тюремное дело. Оптимизация наблюдения за тюрьмами в основном идет по пути централизации тюремного управления.

В 1767 году генерал-прокурор А.А. Вяземский осуществил личное инспектирование московских тюрем, результаты которого были доложены императрице¹⁷. На основе полученных данных был разработан проект тюремного устава 1761 года, а в 1787 году – личный проект императрицы «Положения о тюрьмах»¹⁸. Несмотря на то, что эти проекты полностью не были реализованы, они отразили достаточно глубокие и прогрессивные для своего времени идеи относительно организации тюремного присмотра.

В результате реформ тюремное управление было разделено на центральное и местное. Первое было сосредоточено в Сенате, подчинившем себе все тюрьмы империи¹⁹. Второе – возложено на приказы общественного призрения, непосредственно подчинявшиеся губернаторам²⁰. Таким образом, в России впервые была реализована попытка систематизации и концентрации тюремного управления на общероссийском и местном уровнях.

В соответствии со ст. 390 и 391 Учреждения для управления губерниями Всероссийской империи (далее по тексту – Учреждение) были образованы приказы общественного призрения, входившие в состав губернского правления и среди прочих курировавшие вопросы обеспечения деятельности заведений, осуществлявших присмотр («призрение») «лиц непотребного житья»²¹. Кроме того, на них возлагались обязанности по наблюдению за исполнением тюремного заключения в работных (позже переименуются в «рабочие») и смирительных домах.

¹⁶ Подробнее см.: *Казанцев С.М.* История царской прокуратуры. – СПб., 1993. – С. 51 и далее.

¹⁷ См.: ПСЗ РИ. – № 9647.

¹⁸ См.: *Гернет М.Н.* История царской тюрьмы. – М., 1951. – Т.1. – С. 69.

¹⁹ См.: *Гернет М.Н.* Указ. соч. – С. 69.

²⁰ См.: *Печников А.П.* Указ. соч. – С. 8.

²¹ *Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма.* – М., 1987. – С. 266-268.

Статья 39 Учреждения, определявшая состав приказа, помимо губернатора включала в него двух заседателей верхнего земского суда, двух заседателей губернского магистрата и двух заседателей верхней расправы. Будучи в большей степени административным органом, приказ практически полностью состоял из представителей «судебного» корпуса. Таким образом, за внешней формой распорядительной деятельности фактически скрывался судебно-административный присмотр за исполнением тюремного заключения.

Статья 401 Учреждений прямо предоставляла суду право контролировать законность и обоснованность содержания под стражей арестованного, подавшего в суд прошение о том, что он «содержится в тюрьме более трех дней, и в те дни ему не объявлено, за что содержится в тюрьме, или что он в те три дня не допрошен». Суд при наличии названных в законе условий, удовлетворив прошение арестованного, вправе был освободить его из тюрьмы, а судебное решение («повеление») должно было быть исполнено немедленно («не мешкав ни часа, где получены будут») ²². В этой связи отчасти можно согласиться с выводами о том, что в Учреждениях был сделан серьёзный шаг в направлении усиления судебного контроля и освобождения его от опеки административных органов ²³.

Хотя характер развития общественных отношений в рассматриваемый период не позволяет сделать вывод о возникновении судебного контроля как отдельного направления государственной деятельности, можно с некоторой долей уверенности предположить, что привлечение представителей «судебного» корпуса к работе административных органов в определённой мере должно было способствовать обеспечению гражданских свобод («вольности») в духе знаменитого екатерининского «Наказа», по крайней мере, в области правосудия по уголовным делам.

Поскольку судебно-административный присмотр стал осуществляться, в том числе за исполнением тюремного заключения, исполняемого в работных домах, в которых содержались лица, осужденные за кражи, грабежи и мошенничество с обязательным привлечением к труду ²⁴, фактически произошло расширение сферы тюремного наблюдения путем включения в него присмотра за исполнением уголовных наказаний

²² *Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма.* – С. 276–277.

²³ См.: *Владимирский-Буданов М.Ф.* Указ. соч. – С. 268.

²⁴ См.: *Никитин В.Н.* Указ. соч. – С. 7.

ний. Вместе с тем его предмет по-прежнему оставался достаточно узким. Он не включал в себя наблюдение за исполнением других видов наказания, а также изоляции от общества в качестве наказания, назначенного органами военного и духовного правосудия.

Екатерина II была последовательна в своем стремлении полностью подчинить тюремное управление и присмотр представителям «судебного» корпуса. По проекту «Положения о тюрьмах» все тюрьмы империи должны были перейти в исключительное ведение государственного надзирателя правосудия. Согласно проекту, это должностное лицо по представлению гражданских и уголовных палат высшего судебного органа обязано было утверждать уездных надзирателей, которым полностью подчинялись тюрьмы империи. Уездный надзиратель, в свою очередь, назначал тюремщиков, которые заведовали внутренним управлением каждой тюрьмы²⁵. Хотя эти положения не были претворены в жизнь, подчеркнем, что на государственном уровне впервые организация тюремного наблюдения предполагала автономное устройство, большую степень зависимости от судебной власти, а реализация – сочетание форм внешнего присмотра с распорядительными полномочиями.

Соглашаясь с тем, что проект императрицы был далек от российской действительности²⁶, отметим его важность и ценность не как законодательного акта, а именно как концептуальной основы для дальнейшего развития отечественного тюремного наблюдения.

В эпоху Екатерины II некоторые изменения произошли в организации прокурорской деятельности. Так же как и тюремное управление, она была разделена на два уровня: центральный и местный. Наблюдение за местами заключения было отнесено к сфере местного прокурорского надзора. Непосредственные обязанности по осуществлению присмотра были возложены на стряпчих (советников, помощников) по уголовным делам, которые осуществляли свою деятельность при многочисленных судебных органах: палате уголовного суда, верхнем земском суде, губернском магистрате и верхней расправе²⁷.

В целом тюремный присмотр ничем не отличался от иной надзорной деятельности прокурора: использовались такие общие средства, как непосредственное наблюдение, доношение и протест. В случае обнару-

²⁵ См.: *Филитов М.* Тюрьмы в России. Собственный проект императрицы Екатерины II // Русская старина. – 1873. – № 7. – С. 60-86.

²⁶ См.: *Гернет М.Н.* Указ. соч. – С. 78.

²⁷ См.: *Муравьев Н.В.* Указ. соч. – С. 300-302.

жения волокиты, неточного исполнения закона и иного ненадлежащего исполнения обязанностей стряпчий обязан был информировать соответствующего прокурора, который, в свою очередь, извещал об этом губернского прокурора и губернское правление. Учреждение не предусматривало каких-либо специальных прокурорских средств надзора, не расширяло его сферу и не изменяло природы этой деятельности – прокурор по-прежнему осуществлял наблюдение в основном за арестантскими («колодничьими») делами в рамках судебно-уголовной деятельности в судах различного уровня.

Несмотря на определённое развитие местной прокуратуры в период правления Екатерины II, надзор за тюремным хозяйством остался на прежнем, петровском, уровне. Это объясняется тем, что на данном этапе основная роль в осуществлении контрольной деятельности отводилась не прокурорским служащим, а представителям судебно-административных органов. К тому же, по некоторым оценкам, основным результатом реформирования прокуратуры явилось не дальнейшее усиление контрольного (надзорного) начала («ока верховной власти»), а фактически создание дублирующего механизма местного управления в лице губернских прокуроров²⁸.

Вместе с тем реформы Екатерины II в сфере организации тюремного наблюдения имели принципиальное значение.

Губернская реформа завершила начатое Петром I разграничение государственных функций, сформировав судебные, контрольные и административные органы в системе центрального и местного управления. В этой связи тюремное управление также становится централизованным и контролируемым агентами публичной власти – прокурорскими служащими и представителями судебной и местной администрации. Расширяются сферы и формы тюремного присмотра. Он охватывает не только предварительную изоляцию от общества, но также и исполнение уголовных наказаний в виде заключения в работных домах. Использование судебно-административных приемов и способов закладывает основы для последующего развития процессуальных и административно-надзорных форм тюремного контроля.

Между тем тюремные учреждения – старые и вновь созданные, – по мнению исследователей, по-прежнему продолжали пребывать в ужасном и беспорядочном состоянии²⁹. Централизация государственного

²⁸ См.: *Муравьев Н.В.* Указ. соч. – С. 315.

²⁹ См.: *Познышев С.В.* Указ. соч. – С. 6.

управления, переоснащение армии и флота, значительные территориальные приобретения Российской империи потребовали существенных государственных затрат, которые были возложены на тягловое население. При Екатерине II, несмотря на ее увлеченность идеями о необходимости исправления, усиливается государственная эксплуатация осужденных. Помимо использования труда заключенных работных домов к принудительным трудовым обязанностям привлекались осужденные к иным видам уголовно-правового воздействия, в том числе подвергнутые телесным и членовредительским наказаниям³⁰. Привлечение осужденных к труду в частных и государственных интересах оказало влияние на развитие форм и методов тюремно-контрольной деятельности. Присмотр публичных органов и должностных лиц постепенно утратил законоохранительное начало и переродился в средство реализации учетно-фискальных целей. Обеднению содержания контрольной деятельности государственных органов в области тюремного наблюдения, включая прокуратуру, также способствовали последующие противоречивые преобразования Павла Петровича. Стремясь усилить власть и значение прокуратуры, император наделил её значительными распорядительно-финансовыми полномочиями. Однако возложение на прокуроров непрофильных обязанностей возымело противоположенный эффект – произошло размывание надзорной власти, что, в конечном счете, привело к снижению значения прокуратуры как надзорного органа. Относительно непосредственного тюремного управления в царствование Павла I ничего сделано не было³¹.

1.2. Тюремное наблюдение после реформы 1819 года

Дальнейшее развитие тюремное наблюдение получает в царствование Александра Павловича. На совершенствование тюремного присмотра оказали влияние административная реформа, учреждение общественного наблюдения за местами изоляции от общества и реформирование прокурорского надзора.

³⁰ В 1790 году издается указ «О содержании публично наказанных преступников в уездных городах, употребляя их в казенные и частные работы». Подробнее см.: *Стутин М.* История телесных наказаний в России. От судебников до настоящего времени. – Владикавказ, 1887. – С. 45.

³¹ См.: *Министерство юстиции за сто лет. 1802–1902.* Исторический очерк. – М., 2001. – С. 35-36.

В 1802 году в результате административной реформы было учреждено восемь новых министерств, включая Министерство внутренних дел и Министерство юстиции.

Министерство внутренних дел наряду с другими подразделениями включило в себя также приказы общественного призрения. Таким образом, приказы, учрежденные Екатериной II, из-под власти губернаторов перешли под начало министра внутренних дел. Манифестом от 25 июля 1810 года «О разделении государственных дел на особые управления»³² было создано Министерство полиции, которое стало центральным органом, управлявшим тюрьмами империи на протяжении последующих восьми лет. Впоследствии 4 ноября 1819 года Министерство полиции было присоединено к Министерству внутренних дел, вновь возвратившему себе управление тюрьмами империи. На этом этапе общее управление тюрьмами осуществлялось по схеме: министр внутренних дел (до 1819 года – министр полиции) – губернатор (генерал-губернатор) – полицмейстер (городничий) – смотритель (надзиратель) тюрьмы. Таким образом, в результате административной реформы были упразднены некоторые старые формы присмотра за местами заключения, предусматривавшие участие представителей «судебного» корпуса, и были заложены основы для последующего развития ведомственного наблюдения за тюремным хозяйством.

Важным этапом в развитии тюремного контроля явилось учреждение в Санкт-Петербурге в 1819 году Общества попечительного о тюрьмах (далее по тексту – Общество). Целью его деятельности в соответствии с Уставом было содействие нравственному исправлению содержащихся в местах заключения преступников и улучшение их состояния. Одним из основных направлений деятельности Общества было осуществление «ближайшего и постоянного надзора над заключенными»³³.

Общество представляло собой своего рода общественное объединение, осуществляющее свою деятельность под личным покровительством императора, утверждавшего президента и членов комитета Общества. Комитет включал в себя президента, вице-президентов, директоров, казначея и двух секретарей. Указанные должности исполняли видные общественные и духовные деятели, представители высшей аристократии. На местах деятельность Общества была представлена провинциальными комитетами и отделениями. Надзиратели и смотрители всех

³² См.: ПСЗ РИ. – № 24307.

³³ Никитин В.Н. Указ. соч. – С. 22.

тюрем империи обязаны были всемерно способствовать деятельности Общества и его провинциальных комитетов и отделений.

С учреждением Общества возник новый этап в процессе формирования отечественного тюремного контроля. С этого момента отдельные виды присмотра за исполнением тюремного заключения различных государственных лиц преобразовались в тюремное наблюдение как отдельный вид публичной деятельности, осуществляемый независимым учреждением. Тюремный контроль отделился от управления тюрьмами, обрел свое институциональное воплощение, предмет и формы реализации.

Пункт 13 Устава Общества устанавливал, что «попечение комитета распространяется на все тюрьмы, рабочие и смирительные дома, съезжие двory и тому подобные места заключения»³⁴. Иными словами, в сферу тюремного наблюдения впервые попали все виды мест содержания заключенных. В этот период в Российской империи спектр подобных учреждений был представлен: городскими тюрьмами, кордегардиями губернских правлений, арестантскими при полицейских учреждениях (домах полицмейстеров), смирительными и работными домами, арестантскими управами благочиния, съезжими домами³⁵. Такому расширению предмета тюремного контроля в определенной степени способствовало отсутствие ведомственной принадлежности Общества и курирование его деятельности непосредственно императором. Иначе говоря, деятельность Общества фактически представляла собой высшую форму публичного наблюдения в сфере тюремного заключения на данный исторический момент.

Основными формами контрольной деятельности Общества выступали непосредственное обследование учреждений и информирование руководства соответствующего ведомства о выявленных нарушениях и недостатках. В этой связи п. 9 Устава Общества гласил, что «члены комитета имеют все право и свободу посещать тюрьмы и дома, где содержатся заключенные во всякое время и по своему произволению. Все

³⁴ *Никитин В.Н.* Указ. соч. – С. 24.

³⁵ Поскольку в этот период законодательство Российской империи не предусматривало четкого разграничения между административным, уголовно-процессуальным арестом и задержанием как меры уголовно-процессуального принуждения, в указанных учреждениях не было конкретных режимов содержания заключенных. Зачастую административно-задержанные содержались вместе с предварительно заключенными по уголовным делам и осужденными за некоторые нетяжкие преступления. Подробнее см.: *Никитин В.Н.* Указ. соч. – С. 147-170, 235-257.

замеченное ими при таком осмотре сообщают комитету, а сей чрез президента своего доводит о том, что нужным признает до сведения начальства, в ведомстве которого состоят тюрьмы или дома содержания заключенных»³⁶. Основным методом получения необходимой информации были «ласковые расспросы кто, за что и когда попал под стражу»³⁷. Перечень конкретных методов не носил закрытого характера и был достаточно гибким по своей форме и содержанию. К примеру, учрежденному в 1820 году провинциальному комитету в Виленской губернии среди прочего вменялось в обязанность: наблюдать за содержанием арестантов; настаивать на скорейшем производстве и решении дел; делать нужные для этого распоряжения и наставления; проверять приходные и расходные книги учреждения и т.п.³⁸

Реализация контрольных функций провинциальными комитетами обеспечивалась не только авторитетом представителей высшей аристократии и лично императора, но также и тем, что на Общество были возложены определенные обязанности по материально-финансовому содержанию и улучшению обеспечения тюремных учреждений и арестантов, а также контроля за расходом отпускаемых на эти нужды казенных средств. Со временем Общество стало контролировать практически всю деятельность администрации «так что только определение и увольнение тюремных смотрителей и их помощников осталось по-прежнему в исключительной зависимости от генерал-губернатора»³⁹.

Размежевание функций управления и контроля способствовало выделению в отдельное направление надзирательской деятельности. Если до этого довольно проблематично было разграничить деятельность смотрителя (надзирателя) по непосредственному контролю за поведением заключенных и контроль за их содержанием, то с учреждением Общества первое направление приобрело свое отраслевое и нормативное оформление. В этой связи предположительно в 1804 году было принято Положение о должности смотрителя тюремного замка в Москве⁴⁰, в 1819 году петербургским губернским прокурором составлена инструкция аналогичного содержания для мест заключения Санкт-

³⁶ *Никитин В.Н.* Указ. соч. – С. 23.

³⁷ Там же. – С. 27.

³⁸ См.: *Описание* Виленского замка: Инструкция главному надзирателю. – Вильно, 1821. – С. 8.

³⁹ *Никитин В.Н.* Указ. соч. – С. 60.

⁴⁰ См.: *Печников А.П.* Указ. соч. – С. 18.

Петербурга⁴¹, в 1821 году в Вильно принята Инструкция главному надзирателю Виленского тюремного замка⁴², и, наконец, в 1823 году вышло общеимперское Положение о должности надзирателей тюремных замков⁴³. Согласно последнему положению, основные обязанности надзирателя заключались в осуществлении надзора за сохранением порядка содержания арестантов, соблюдением чистоты внутри тюремного замка и выполнением распоряжений по хозяйственной части. Надзиратель находился под жестким контролем полицмейстера и городничего, которым он обязан был составлять доклады о состоянии места заключения⁴⁴. Принятие указанных актов также заложило основы для развития ведомственного контроля в сфере тюремного управления.

Существенное влияние на развитие тюремного наблюдения в этот период оказало реформирование прокурорского надзора. Одним из результатов административной реформы стало учреждение Министерства юстиции. Прокурорские должности вошли в состав вновь созданного министерства, а министр юстиции одновременно стал замещать должность генерал-прокурора и осуществлять общее руководство прокурорскими чинами.

22 сентября 1802 года вновь назначенный министр юстиции обратился к губернским прокурорам с циркулярным ордером, в котором разъяснял новое правовое положение прокуратуры⁴⁵. Несмотря на то, что этот документ содержал всего семь пунктов, он исчерпывающим образом определял основные направления и формы деятельности прокуроров, в том числе в сфере надзора за тюремными учреждениями. В частности, циркуляр предписывал губернским прокурорам представлять генерал-прокурору (министру юстиции) ведомости и «перечневую» о делах колодников с обязательным приложением сведений о том, «доставляется ли арестантам пристойное пропитание; разведены ли они сообразно важности каждого преступления и отделяются ли присужденные уже к наказанию от обвиняемых, имеют ли тюрьмы необходимые к человеческой жизни выгоды, как то – теплоту, сухость и свежий воздух, не изнуряются ли какими тяжкими сверх меры работами...»⁴⁶.

⁴¹ См.: Гернет М.Н. Указ. соч. – С. 104.

⁴² Описание Виленского замка: Инструкция главному надзирателю. – С. 14.

⁴³ См.: Печников А.П. Указ. соч. – С. 19.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ ПСЗ РИ. – № 20553.

⁴⁶ См.: Муравьев Н.В. Указ. соч. – С. 324-325.

Как видно, указанное направление прокурорской деятельности не только не утратило своего значения, но было отнесено к числу основных. Любопытной особенностью являлось то, что, несмотря на отсутствие в законодательстве на этот момент требований о раздельном содержании арестантов, на прокуроров возлагалась указанная обязанность. Таким образом, произошло некоторое расширение предмета прокурорского наблюдения в тюремной сфере.

Более детальное регулирование тюремный присмотр получил в Своде законов Российской империи (далее по тексту – Свод законов)⁴⁷. Положения, касавшиеся данного вида наблюдения, содержались в части 2 тома II (Общие губернские учреждения – далее по тексту – ОГУ), и части 2 тома XV (Уложение о наказаниях уголовных и исправительных) Свода законов.

В соответствии со ст. 2474 ОГУ (том II Свода законов) надзирающая деятельность прокурора делилась на три категории: охранение общего благоустройства в губернии, надзор по казенному управлению и надзор по суду и расправе⁴⁸. Для реализации первого направления («охранения общего благоустройства») среди прочего прокурор: посещал тюрьмы, рабочие и смиренные дома; пекся о доставлении им надлежащего продовольствия; просматривал и отправлял бумаги, написанные содержащимися под стражей; заботился о скорейшем разрешении их дел; участвовал в освидетельствовании одежды и обуви пересыльных арестантов. Кроме того, в соответствии со ст. 4075 ОГУ прокурор обязан был при посещении мест заключения наблюдать за правильностью содержания в них арестантов с ежемесячным «донесением Государю Императору в собственные руки Его Величества о положении дел всех арестантов, содержащихся более года»⁴⁹. Помимо информирования императора прокурор обязан был ежемесячно представлять министру юстиции срочные ведомости («перечневые») об арестантах (ст. 2479–2482 ОГУ). На губернского прокурора также были возложены обязанности по участию во всех губернских комитетах, включая попечительные

⁴⁷ Свод законов Российской империи: в 12 т. и 5 кн. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2008. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

⁴⁸ См.: *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. – СПб., 1996. – Т. 1. – С. 515.

⁴⁹ См.: *Муравьев Н.В.* Указ. соч. – С. 342-343.

о тюрьмах (ст. 370, 2475 ОГУ). Единственной обязанностью прокурора в рамках надзора по суду и расправе, связанной с наблюдением за местами заключения, было наблюдение за действительным исполнением судебных решений по уголовным делам (ч. 2 ст. 507 т. XV Свода законов).

В результате административной реформы прокурорское наблюдение в сфере тюремного заключения изменило свою природу. Если с момента учреждения прокуратуры оно традиционно относилось к уголовно-судебной сфере, то по Своду законов оно в большей степени было отнесено к общенадзорной деятельности местных (губернских) прокуроров («охранению общего благоустройства»). Не исключено, что на изменение природы надзора отчасти повлияло учреждение специализированного органа тюремного контроля – Общества попечительного о тюрьмах. Однако основная причина заключалась в расширении предмета наблюдения и, как следствие, изменении его характера. Если до реформы тюремный присмотр прокурора в основном охватывал только предварительное заключение (изоляция от общества в интересах производства по уголовному делу), в силу чего и относился к уголовно-судебному надзору, то после он распространился на все виды заключения, исполняемых и назначаемых в судах гражданских светских ведомств. Расширение предмета наблюдения также стало возможным в результате последующей тюремной реформы, разграничившей и упорядочившей применение различных мер заключения⁵⁰.

Включение в предмет прокурорского надзора вопросов исполнения судебных решений по уголовным делам, несмотря на то, что закон не раскрывал его содержания⁵¹, создало предпосылки для зарождения самостоятельного направления прокурорской деятельности, в последующем охватившем надзор за исполнением всех видов изоляции от общества в уголовно-правовых целях.

Отдельные изменения произошли и в организации наблюдения. Хотя оно по-прежнему реализовывалось на местном (губернском) уровне, губернские прокуроры и стряпчие формально получили больше независимости. Так, губернаторам было запрещено давать губернским проку-

⁵⁰ Тюремная реформа, начатая при Александре I, продолжалась несколько десятилетий и была закончена лишь в правлении Александра II. Подробнее см.: *Галкин М.Н.* Материалы к изучению тюремного вопроса. – СПб., 1868. – С. 145-160.

⁵¹ См.: *Муравьев Н.В.* Указ. соч. – С. 354-355.

рорам «предписаний и аттестаций» (ст. 2501 ОГУ), а губернские стряпчие по делам надзора (в том числе за местами заключения) были выведены из подчинения губернского правления (ст. 2505, 2506 ОГУ). В то же время на губернатора возлагалась обязанность своевременно делать все необходимые законные распоряжения по протестам, напоминаниям и предложениям губернских прокуроров, а также по представлениям губернских стряпчих (ст. 369 ОГУ). Таким образом, организация надзора получила довольно противоречивое регулирование. С одной стороны, в Своде законов последовательно проводилась идея об исключительной подчиненности прокурорских чинов министру юстиции. С другой – с учётом того, что губернатор осуществлял общее руководство тюрьмами на соответствующей территории, обеспечение законности, в конечном счёте, зависело не от прокурора, а от представителя общей администрации – губернатора.

Свод законов позволил расширить и уточнить порядок реализации средств прокурорского «тюремного» надзора.

К их числу, прежде всего, относилось личное участие губернского прокурора или стряпчих в заседаниях попечительного о тюрьмах общества с правом свободного доступа и присутствия в местах проведения его заседаний, наблюдения за порядком его работы и «остережения» от незаконных действий и решений (ст. 2483, 4084, 4086 ОГУ). Личное присутствие выражалось в том, что «уклоняясь сколько можно от излишней переписки, все напоминая, замечания и представления прокурор делает лично с запискою их в журнал», причем «присутствующие обязаны выслушать его терпеливо и в молчании, не прерывая ему речи»⁵².

Осуществляя тюремное наблюдение, губернский прокурор истребовал сведения и ведомости о заключённых, а также арестантские дела для рассмотрения. Запрашиваемые материалы доставлялись прокурору «со всей исправностью и без малейшего промедления»⁵³. Основной формой реализации данного средства надзора являлся запрос.

Следующим, широко употребляемым средством надзора за местами заключения являлось представление в порядке подчинённости различных сведений и ведомостей. Губернский прокурор, как уже отмечалось выше, регулярно (ежемесячно и трижды в год) обязан был информировать министра юстиции и лично императора об общем положении дел в

⁵² См.: *Муравьев Н.В.* Указ. соч. – С. 344.

⁵³ Там же.

местах заключения. К губернатору или в губернское правление губернский прокурор обращался в случае, «если усматривал где-либо неисполнение законов»⁵⁴. Основной же формой реализации представления служили «понуждения» губернского стряпчего в случае обнаружения волокиты или ненадлежащего исполнения обязанностей должностными лицами тюремных ведомств.

Теоретически не исключалось применение и прочих средств надзора за «охранением общего благоустройства» при наблюдении за местами заключения (просмотр и пропуск журнальных определений присутственных мест, заключение по юридическим вопросам, принесение протестов и т.п.), однако содержание и характер надзорной деятельности, а также слабое нормативное регулирование исполнения изоляции от общества на начальном этапе препятствовали их широкому использованию.

С дальнейшим развитием законодательства, регулировавшего исполнение уголовных наказаний, указанные средства приобрели правовой характер, что в последующем кардинальным образом изменило характер прокурорского надзора в этой сфере. Несмотря на то, что техника нормативного регулирования осуществления этого вида деятельности вплоть до реформ Александра II оставляла желать лучшего (ст. 2474 ОГУ фактически представляла собой механическое перечисление полномочий без учёта их отраслевой природы), в результате административной реформы прокурорский надзор в рассматриваемой сфере образовал самостоятельный вид тюремного наблюдения. На нормативном уровне были определены его предмет и полномочия прокурора, которые останутся практически неизменными до октябрьских событий 1917 года.

Разделяя неоднозначность оценок результатов реформы прокуратуры по Своду законов⁵⁵, отметим, что в плане совершенствования наблюдения за местами заключения законодателю удалось сделать существенный шаг вперёд. Прокуратура не только сохранила свою роль в обеспечении законности исполнения заключения, но и расширила предмет и формы надзора. Сам «тюремный» надзор приобрёл внутреннее единство, что позволило ему «пережить» отраслевое изменение природы и обогатиться за счёт «пребывания» в общенадзорном «лоне».

⁵⁴ См.: *Муравьев Н.В.* Указ. соч. – С. 345.

⁵⁵ См.: *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. – Т. 1. – С. 515.

Подводя итог преобразованиям эпохи Александра I в рассматриваемой сфере, можно сделать вывод, что основным результатом административной реформы, учреждения Общества попечительного о тюрьмах и совершенствования прокурорского надзора явилось формирование тюремного наблюдения как отдельного вида публичной деятельности. Тюремное наблюдение, сохраняя внешний характер, приобрело институционное воплощение в лице общественных структур и прокурорских должностных лиц. Его предмет включал в себя надзор за всеми местами и видами заключения, исполняемыми в гражданских ведомствах империи. Он осуществлялся в двух формах: путем публичного наблюдения со стороны Общества и его провинциальных комитетов и отделений, а также с помощью прокурорского надзора за надлежащим исполнением обязанностей служащими тюремных ведомств. Указанные виды тюремного контроля охватили все аспекты исполнения тюремного заключения, ограничив компетенцию администрации исправительных учреждений осуществлением лишь охранно-надзирательских функций.

Выше отмечалось, что возникновение отечественного тюремного наблюдения изначально было обусловлено государственным (публичным) интересом в использовании труда осужденных. Хотя Российская империя и не отказалась от такого подхода, конец XVIII и начало XIX века явились своеобразным рубежом в развитии уголовной политики, когда под влиянием передовой европейской мысли меркантилистский подход отходит на второй план. На государственном уровне начинает формироваться идея исправления преступников и гуманного отношения к ним изначально в проекте Екатерины II «Положения о тюрьмах» (1787 год), в последующем – в реформах Александра I в связи с учреждением Общества попечительного о тюрьмах (1819 год). Указанные тенденции обусловили дальнейшее развитие тюремного наблюдения, но уже не как средства обеспечения экономического государственного интереса, а как независимого публичного института. При этом усиление общественного начала под покровительством отечественной элиты способствовало обогащению всех форм независимой контрольной деятельности, включая прокурорский надзор.

1.3. Тюремный контроль после преобразований Николая I

К правлению Николая I относится первая попытка установления ведомственного тюремного контроля путём усиления административно-

полицейского начала в деятельности губернской администрации и Общества. Причиной такого решения послужила новая волна усиления государственного интереса в использовании труда осужденных. В 1830 году эта идея получила свое окончательное воплощение в учреждении арестантских рот⁵⁶. Таким образом, зародившиеся при Петре I идеи об эксплуатации арестантов вновь были реанимированы на государственном уровне в царствование Николая I⁵⁷.

Прагматическая составляющая уголовной политики обусловила усиление тенденций к жесткому контролю за местами заключения со стороны правительства. В этой связи в 1851 году был принят новый устав Общества⁵⁸, в котором более рельефно проявилось административное начало: представители местной администрации присвоили себе практически все контрольно-распорядительные полномочия Общества, оставив последнему лишь заботу о нравственном исправлении осуж-

⁵⁶ Исправительные арестантские роты применялись в отношении лиц непривилегированных классов вместо ссылки в Сибирь. В них направлялись осужденные за преступления небольшой тяжести, беглые до сбора о них справок, прочие люди, лица развратного поведения и др. В 1830 году первые арестантские роты были созданы в Одессе, Кишиневе и Херсоне, в 1837 году – в Казани, в 1838 году – во Владимире, к 1842 году они действовали уже в 33 городах Российской империи. Экономический эффект от их создания был настолько значителен, что в 1866 году было сформировано дополнительно восемь рот для строительства Тульской железной дороги, а в 1867 году – еще шесть для Южной железной дороги. Подробнее см.: *О настоящем положении тюремного вопроса*. – С. 98-99.

⁵⁷ В этой связи небезынттересной представляется цитата неизвестного автора, приводимая А.П. Печниковым: «...в России в тюремной сфере правительство всегда руководствовало не столько соображениями уголовной политики, сколько исключительно финансовыми. Всегда преобладало стремление организовать места заключения так, чтобы содержание заключенных обходилось как можно меньше и в то же время, чтобы они приносили определенные доходы государству». Подробнее см.: *Печников А.П. Указ. соч.* – С. 20.

⁵⁸ В последующем устав Общества попечительного о тюрьмах вошел в Устав о содержащихся под стражей, входившего в Свод законов. Подробнее см.: *Свод законов Российской империи: в 12 т. и 5 кн. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2008. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.*

денных⁵⁹. Контрольная деятельность общества была жёстко ограничена. Статья 97 Устава о содержащихся под стражей (далее по тексту – УСС) гласила: «Директоры комитетов и отделений, ближайшему надзору коих поручено каждое место заключения, а равно прочие директора и вообще лица, имеющие право наблюдения в тюрьмах, но не уполномоченные по закону распоряжаться в них, при посещениях своих не делают там сами никаких распоряжений, а обо всех замечаниях доводят до тюремных комитетов и отделений. Сии последние делают распоряжения по сим замечаниям не иначе как по своим постановлениям и притом после истребования объяснений от смотрителя»⁶⁰.

В 1863 году арестантские роты, изначально находившиеся в ведении Министерства путей и сообщений, были переданы в Министерство внутренних дел. На местном уровне это способствовало усилению ведомственного контроля как со стороны общей администрации (губернатора и губернского правления), так и со стороны полицейских должностных лиц – полицмейстеров и городничих. Кроме того, с этого момента все места заключения гражданского ведомства находились в исключительном ведении Министерства внутренних дел.

Статья 15 УСС вменяла в обязанность губернаторам, начальникам областей и градоначальникам как представителям высшей власти на местах общее управление местами заключения гражданского ведомст-

⁵⁹ Согласно ст. 91, 98 Устава о содержащихся под стражей, основные цели Общества (комитетов, отделений) ограничились «приложением всех стараний, чтобы заключение вело арестантов к нравственному исправлению, а не служило к их ожесточению». Его деятельность распространялась на тюрьмы (замки, остроги), полицейские места заключения и арестантские исправительные учреждения (арестантские роты). Президентом Общества являлся министр внутренних дел (позже – министр юстиции); вице-президентами могли быть губернаторы, прокуроры судебных палат, архиереи; директорами местных комитетов – губернские представители дворянства, вице-губернаторы, управляющие губернскими присутственными местами, прокуроры окружных судов, городские головы (ст. 77 УСС). Указанные лица входили в состав общества по должности. Иные члены Общества (общественность в чистом виде) были представлены частными лицами, делающими пожертвования на его деятельность. Статья 74 УСС предусматривала, что в случае избрания в директоры комитета частного лица последнее должно быть утверждено в этом звании императором.

⁶⁰ По Своду законов на местном уровне общими вопросами управления тюрьмами занимались тюремные отделения губернских и областных правлений, а также канцелярии градоначальников. Их работу курировали вице-губернаторы и помощники губернаторов. Подробнее см.: *Познышев С.В.* Указ. соч. – С. 254.

ва. В соответствии со ст. 21 УСС они должны были «иметь наблюдение за благоустройством в местах заключения и за исполнением всех постановлений о порядке содержания арестантов». Кроме того, они обладали правом увольнения и перемещения по должности начальников тюрем и их помощников (ст. 174, 785 Устава о службе гражданской⁶¹), осуществления в отношении их дисциплинарной практики (ст. 172–173 ОГУ), производить «общие и внезапные ревизии подчиненных им учреждений и должностных лиц (ст. 271 ОГУ). Широкий объем полномочий, связанных с применением мер дисциплинарного воздействия в отношении осужденных, изменением порядка и условий отбывания отдельных наказаний предоставлялся губернаторам (генерал-губернаторам) Уставом о ссыльных⁶².

Попытка усилить ведомственный присмотр отразилась на полномочиях местной полицейской власти. К предмету ее непосредственного ведения были отнесены арестные дома и арестные помещения⁶³. Согласно ст. 124 УСС, общий надзор за содержанием в них заключенных возлагался на особого попечителя, избираемого для каждого помещения уездным или мировым съездом из посторонних лиц. В случае обнаружения каких-либо нарушений этот попечитель должен был информировать уездную земскую управу или станового пристава (ст. 125 УСС). В 1852 году принимается инструкция смотрителя тюремного замка, со-

⁶¹ Устав о службе гражданской / *Свод законов Российской империи*: в 12 т. и 5 кн. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2008. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

⁶² Губернаторы (генерал-губернаторы) имели право сокращать сроки пребывания в отдельных отрядах ссыльных, давать распоряжения о снятии с них оков, назначать отдельные виды наказания за отдельные виды «маловажных преступлений и проступков» и т.п. Подробнее см.: ст. 14, 21, 93, 95, 274–275, 397–398 и др. Устава о ссыльных / *Свод законов Российской империи*: в 12 т. и 5 кн. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2008. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

⁶³ Содержание этих учреждений относилось на счет государственного казначейства, заведование помещениями осуществлялось уездной земской управой или становым приставом. Подробнее см.: *Познышев С.В.* Указ. соч. – С. 241.

гласно которой для телесных наказаний заключенных ему необходимо было получить санкцию обер-полицмейстера⁶⁴.

Однако стремление установить ведомственный тюремный присмотр без учреждения специализированных органов было обречено на провал. Несмотря на проведенную в 1845 году кодификацию законодательства, урегулировавшего отбывание тюремного заключения⁶⁵, усиление административно-полицейской составляющей привело к тому, что к концу правления Николая I функции тюремного наблюдения были размыты среди многочисленных органов. На местном уровне их осуществляли: губернатор (губернское правление), административные власти уездов и областей, комитеты Общества попечительского о тюрьмах, губернский прокурор, уездный стряпчий, полицмейстер и городничий⁶⁶.

⁶⁴ См.: *Инструкция* смотрителю Санкт-Петербургского тюремного замка. – СПб., 1852.

⁶⁵ В 1845 году было принято Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, вошедшее в XIV том Свода законов все нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, связанные с исполнением уголовных наказаний в виде лишения свободы. В 1857 году принимается Устав о содержащихся под стражей, регулирующий предварительное заключение. И наконец, в 1866 году из Уложения о наказаниях выделяется Судебно-полицейский устав, регулирующий вопросы административной изоляции от общества. В соответствии с этими актами арест впервые был подразделён на административный, предварительный (уголовно-процессуальный) и уголовно-правовой. Согласно Своду законов, уголовно-правовой и процессуальный аресты отбывались в тюрьмах (острогах и замках), арестантских ротах, рабочих и смиренных домах (упразднённых в 1887 году). Однако, несмотря на нормативное разграничение указанных мер, основания и порядок их применения и исполнения был крайне запутанным. К примеру, в рабочие дома и арестантские роты заключённые поступали не только на основании судебного решения, но также по решению административных и даже общественных органов. Подробнее см.: *Развитие* русского права во второй половине XIX и начале XX века. – М., 1997. – С. 175.

⁶⁶ В этот список необходимо также добавить военное начальство, заведовавшее заключением в военном ведомстве, штаб-офицеров жандармского корпуса, курировавших арест политзаключенных, окружное начальство и стряпчих платы государственного имущества, опекавших содержащихся под стражей государственных крестьян, а также управляющих удельными конторами и их помощников, наблюдавших за арестантами из числа удельных крестьян. Подробнее см.: *Пассек А.А.* Проект о преобразовании тюрем. – С. 46.

Попытка Николая I полностью подчинить тюремный контроль существовавшей системе административных органов потерпела крах, так как изначально не учитывала его специфику, основанную на автономности и изолированности тюремной системы и предполагающую в большей степени внешний и независимый характер надзора. С учетом слабой развитости общественных отношений в сфере исполнения наказания и их недостаточной регламентации на нормативном уровне, отмеченные преобразования фактически привели к уничтожению ранее зародившегося публичного наблюдения со стороны общественных объединений. Привнесение административного начала привело к дублированию форм и методов тюремно-контрольной деятельности, необоснованному увеличению числа надзирающих органов и как следствие утрате эффективности наблюдения. Таким образом, не создав нового, первая попытка учреждения ведомственного тюремного контроля фактически разрушила достижения эпохи Александра I в этой сфере.

1.4. Тюремный контроль после реформ Александра II

Неудовлетворительное состояние тюремного хозяйства, вызванное в том числе запутанностью тюремного управления, обусловило необходимость дальнейшего проведения тюремной реформы. В этой связи в 1862 году управление всеми гражданскими тюрьмами («тюрьмами общего устройства») империи окончательно сосредотачивается в структурном подразделении Министерства внутренних дел – Департаменте полиции исполнительной. Указанное событие послужило началом второй волны тюремной реформы.

С 1862 года совместно с Министерством юстиции начались работы по подготовке проектов преобразований тюрем. В предлагаемых проектах отдельное внимание уделялось вопросам тюремного контроля. При этом основной упор делался на развитие его ведомственной формы⁶⁷.

В 1865 году на основе обобщения предложений губернаторов публикуется один из первых проектов «Материалы по вопросам преобразования тюремной части в России» («проект губернских начальников»). Согласно указанному проекту, общее руководство тюрьмами возлагалось на губернатора, оперативное – на полицмейстера и уездного исправника, непосредственное – на директора или начальника тюрьмы,

⁶⁷ Подробнее см.: Гернет М.Н. История царской тюрьмы. – Т. 2. – С. 65; Обзор преобразований по тюремной части при новых установлениях (1906–1912 гг.) // Тюремный вестник. – 1912. – № 10. – Ст. 1581.

замещающих прежних тюремных смотрителей. Функции ведомственного контроля сосредотачивались в руках губернского инспектора или директора для заведования тюрьмами, подчинявшихся губернатору. При этом прокурорский надзор за местами заключения и общественный контроль в лице Общества и его комитетов оставались в неизменном виде. Фактически проект, не внося существенных изменений, предлагал в некотором виде сконцентрировать управление тюрьмами общего устройства на губернском уровне.

В 1867 году на основе изучения зарубежного опыта и официального обследования тюрем в Министерстве внутренних дел был составлен проект общей тюремной реформы («проект графа Палена»). Согласно указанному проекту, тюремное управление подразделялось на центральное и местное. Центральное сосредотачивалось в Департаменте полиции исполнительной Министерства внутренних дел в лице специальных чиновников, знакомых с тюремным делом. Местное – в руках губернского прокурора и губернатора, осуществлявшего руководство посредством губернского тюремного инспектора. Последний должен был реализовывать общее наблюдение за состоянием тюрем губернии путем их личного осмотра без права распоряжаться на местах, которое должно было принадлежать специальным прокурорским чинам, исполнявшим свои функции при судебных палатах, но освобожденных от судебных обязанностей. По проекту сфера деятельности тюремных комитетов ограничивалась нравственно-благотворительной заботой об арестантах. Таким образом, согласно предложениям графа К.И. Палена, вопросы ведомственного контроля за деятельностью тюрем передавались прокурорским чинам. В основу указанного проекта лег опыт организации прокурорского надзора в Пруссии⁶⁸.

На основе «проекта графа Палена» в недрах Министерства внутренних дел был разработан проект положения об исправительных тюрьмах. Принципиальное отличие последнего заключалось в том, что местное

⁶⁸ В дополнение к уголовной деятельности на прусскую прокуратуру возлагались обязанности по управлению тюрьмами. Согласно имперскому регламенту от 16 марта 1881 года, тюрьмы находятся в непосредственном подчинении прокуратуры. Центральное тюремное управление осуществлялось министром юстиции, общее местное – прокурором судебной палаты, непосредственное – прокурором окружного суда, одновременно замещавшим должность начальника тюрьмы (*Gefängnis-vorsteher*). К компетенции прокуратуры относились вопросы кадровой политики тюремных учреждений, порядка содержания арестантов и хозяйственной части. См.: *Муравьев Н.В.* Указ. соч. – С. 210.

управление тюрьмами сосредотачивалось в руках губернаторов, которые должны были управлять тюрьмами через губернских тюремных инспекторов. Начальники тюрем должны были подчиняться инспектору и не иметь над собой юрисдикции прокуроров. Деятельность комитетов ограничивалась благотворительностью и нравственным воспитанием, прокурор сохранял прежние надзорные функции, а на тюремных инспекторов возлагались обязанности по непосредственному осуществлению тюремного контроля.

1872 году в результате работы комиссии графа В.А. Соллогуба был составлен проект положения о местах заключения гражданского ведомства («проект графа Соллогуба»). Его основное отличие от предыдущих заключалось в том, что в нем впервые предлагалось централизовать тюремное управление и ведомственный контроль на общеимперском уровне и сосредоточить его в центральном тюремном управлении при Министерстве внутренних дел. На местном уровне контрольные функции возлагались на тюремных инспекторов с подчинением последних центральному управлению.

В 1878 году для обобщения предложенных проектов была сформирована особая комиссия из членов Государственного совета под председательством статс-секретаря К.К. Грота («комиссия Грота»). Результаты работы этой комиссии выразились в предложении правительству создать единый централизованный орган управления местами заключения – Главное тюремное управление в структуре Министерства внутренних дел и его агентов на губернском уровне – тюремных инспекторов⁶⁹.

В 1879 году на основе предложенных проектов в структуре Министерства внутренних дел было создано Главное тюремное управление (далее по тексту – ГТУ)⁷⁰. Это структурное подразделение обладало большой автономией в рамках министерства. К примеру, закон предоставлял начальнику управления право «принимать собственной властью, не испрашивая особого разрешения министра внутренних дел, все вообще распорядительные меры, необходимые ему для действия существ-

⁶⁹ Кроме отмеченных во внимание также были приняты положения проектов генерал-прокурора Лобанова-Ростовского, архитектора Шмидта, графа Зубова, сенатора Фриша и др. Подробнее см.: *Никитин В.Н.* Указ. соч. – С. 640-642.

⁷⁰ Положение о Главном тюремном управлении в последующем (по продолжению 1912 года) вошло в часть вторую первого тома Свода законов, в ст. 773¹ – 773²¹. Подробнее см.: *Познышев С.В.* Указ. соч. – С. 234.

вующих законов по тюремной части»⁷¹. Окончательно процесс централизации тюремного управления и формирования самостоятельного направления в сфере тюремного контроля – ведомственного контроля – завершился в 1895 году в связи с передачей заведования тюремной частью гражданского ведомства Министерству юстиции⁷². Основными мотивами реорганизации послужили разгрузка Министерства внутренних дел и «тесная связь исполнения уголовных наказаний с судебными учреждениями»⁷³, обеспечиваемая Министерством юстиции.

Осуществление общих контрольных полномочий возлагалось на начальника управления, осуществлявшего наблюдение за всеми тюремными учреждениями империи без дополнительного разрешения руководителей иных ведомств. Наблюдение на губернском уровне вменялось в обязанности губернским тюремным инспекторам. В этой связи в 1879 году были утверждены временные правила для первоначального руководства тюремными инспекторами во время командировок с целью осмотра и ревизии учреждений, входящих в состав карательной системы⁷⁴. Согласно этим правилам, основным методом контроля являлся непосредственный осмотр мест заключения начальником ГТУ или губернским тюремным инспектором с последующим письменным перечислением недостатков, устранить которые предписывалось местным властям.

В соответствии со ст. 23 УСС, ст. 443, 447 и 451 ОГУ по своему статусу тюремный инспектор приравнивался к вице-губернатору. Статья 22 УСС устанавливала, что «все дела по частям тюремно-арестантской и пересыльной и исполнение судебных приговоров, в пределах установленной действующими узаконениями подведомственности сих дел губернаторам и губернским правлениям, сосредотачиваются в тюремном отделении, учрежденном в составе губернского правления из губернского тюремного инспектора и его помощников». Хотя формально губернский тюремный инспектор находился в двойном подчинении (он подчинялся начальнику ГТУ и соответствующему губернатору), по оценкам современников, фактически вся полнота тюремной

⁷¹ См.: *Пятнадцать лет деятельности Главного тюремного управления // Тюремный вестник*. – 1864. – № 6. – Ст. 300.

⁷² СУ. – 1895. – № 195. – Ст. 1635.

⁷³ См.: *Познышев С.В.* Указ. соч. – С. 230.

⁷⁴ *Печников А.П.* Указ. соч. – С. 93.

власти на местах полностью принадлежала ему⁷⁵. Кроме того, сфера надзора тюремного инспектора была существенно расширена: она охватила контроль за исполнением всех приговоров⁷⁶ и заключений, применяемых в качестве уголовных наказаний и мер предварительного заключения.

Статья 24 УСС, определяя основные функции губернского тюремного инспектора, устанавливала, что на него возлагается наблюдение за соблюдением в тюрьмах всех узаконений о порядке содержания арестантов, заботы о благоустройстве в местах заключения, а также курирование всех дел по тюремно-арестантской и пересыльной части. Таким образом, инспектор осуществлял, с одной стороны, контрольно-надзорную власть, с другой – непосредственное руководство тюремной администрацией.

Сосредоточение в одних руках контрольно-надзорных и властно-распорядительных полномочий привело к тому, что власть губернского тюремного инспектора была сопоставима, а в некоторых случаях превышала возможности надзирающего прокурора⁷⁷. Для предотвращения возможных «конфликтов интересов» Министерству юстиции пришлось издать ряд циркуляров, разграничивавших полномочия указанных

⁷⁵ Познышев С.В. Указ. соч. – С. 255.

⁷⁶ Статья 13 Устава о ссыльных распространяла надзор тюремного инспектора, в том числе и на исполнение наказаний в виде ссылки.

⁷⁷ Так, согласно ст. 76, 77 УСС, он так же, как прокурор, принимал участие в работе Общества на правах директора соответствующего комитета (отделения). В соответствии со ст. 7 Закона об условном досрочном освобождении (далее по тексту – УДО) губернский инспектор и его помощник наряду с прокурором входили в состав особого совещания, принимавшего предварительное решение об УДО осужденных (см.: Закон об условном досрочном освобождении с изложением оснований, на коих он основан. – СПб.: Государственная типография, 1909. – С. 54-60). Для применения таких мер дисциплинарного воздействия на осужденных, как арест в темном или светлом carcere и наказание розгами, кроме согласия прокурора необходимо было получить согласие губернского тюремного инспектора (ст. 397, 398 УСС). Кроме того, ст. 69 Уложения о наказаниях предоставляла тюремному инспектору права по дисциплинарному воздействию на служащих тюремных администраций (выговор и замечание), а ст. 240 Устава о ссыльных – на осужденных к каторжным работам (наказание розгами, одиночное заключение, наложение оков). На тюремного инспектора возлагались обязанности по проверке и ревизии всех губернских карательных учреждений. Он надзирал за соблюдением правил об отчетности по арестантским работам, пищевому и вещевому обеспечению заключенных.

должностных лиц⁷⁸. Общий их смысл сводился к следующему. В местностях, где не действовали тюремные инспекции и их отделения, вся полнота контрольной власти принадлежала надзирающему прокурору. В иных областях «прокуроры и их товарищи... не вправе делать в тюрьмах непосредственных распоряжений по предметам управления тюрьмой и тюремным хозяйством, будучи лишь уполномоченными по праву наблюдения, о замеченных неправильностях они обязаны сообщать местному начальству...»⁷⁹.

С учетом того, что тюремная инспекция была выведена из предмета прокурорского надзора, приоритетная роль в осуществлении тюремного контроля оставалась за ней. Несмотря на то, что такая организация контроля вызывала обоснованную критику⁸⁰, она соответствовала концепции судебной реформы 1864 года, основная идея которой заключалась в максимально возможном нивелировании надзорной власти и ограничении роли прокуратуры поддержанием государственного обвинения. В этой связи практически все разработанные проекты предполагали разграничение прокурорских функций на судебно-обвинительные и надзорные («охранительные») с ограничением последних сферами, тесно связанными с осуществлением правосудия по уголовным делам⁸¹.

⁷⁸ См.: *Верховской К.В.* Служба прокурорского надзора. Прокурор и товарищ прокурора окружного суда. Часть I (опыт практики). – Тифлис, 1906. – С. 263.

⁷⁹ *Верховской К.В.* Указ. соч. – С. 263.

⁸⁰ Предлагалось упразднить институт губернских тюремных инспекций и передать их функции прокурору. Подробнее см.: *Витте С.Ю.* Об улучшении тюремной администрации // ЖМЮ. – 1904. – № 12; *А.В.* Прокурорский надзор как орган тюремного управления // Тюремный вестник. – 1900. – № 8-10.

⁸¹ См.: *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства: в 2 т. Т.1. – СПб., 1996. – С. 503-536; *Буцковский Н.* О деятельности прокурорского надзора вследствие отделения обвинительной власти от судебной. – СПб., 1867; *Муравьев Н.В.* Указ. соч. – С. 363-369. В результате судебной реформы 1864 года на прокуратуру было возложено осуществление трех основных функций: уголовное преследование по делам, производящимся в официальном порядке; наблюдение за охранением законов по делам судебного ведомства и участие в некоторых делах административного ведомства. Первая функция осуществлялась путем руководства дознанием, наблюдения за предварительным следствием и возбуждения уголовного преследования; поддержания обвинения по делам, производящимся во всех судебных местах в официальном порядке; принесения протестов на определения и приговоры суда. Вторая – в том, что прокурор выступал: в судах гражданских, где он должен после состязания сторон предъявить суду свое заключение или юридическое мнение по делам казенного

В результате судебной реформы прокурорский надзор за местами заключения и исполнением уголовных наказаний помимо Свода законов (ОГУ, УСС, Устав о ссыльных) дополнительно регулировался Уставом уголовного судопроизводства (далее по тексту – УУС), Учреждением судебных установлений (далее по тексту – УСУ) и Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Кроме того, отдельные вопросы нашли свою регламентацию в инструкциях, циркулярах и наказах Министерства юстиции⁸².

управления; по делам земских учреждений, городских и сельских обществ; по делам лиц, не достигших гражданского совершеннолетия; безвестно отсутствующих, глухонемых и умалишенных и т.п.; в судах уголовных, где он как орган закона должен или может принимать участие своими заключениями по всем делам, за исключением только преследуемых в порядке частного обвинения; при предварительном производстве по всем уголовным делам, производимым в публичном порядке, до открытия судебного по делу заседания; и при возобновлении уголовных дел. Кроме того, в рамках данного направления прокурор также давал заключения по дисциплинарным делам в отношении должных лиц судебного ведомства, а также осуществлении дисциплинарного преследования этих лиц и т.п. Реализация третьего направления заключалась в побуждении полиции и других установлений, обязанных оказывать помощь правосудию, к исполнению их обязанностей и в привлечении виновных к ответственности; в участии, для охранения закона, в разных частях правительственного и общественного управления, причем прокуратура или входит в них как равноправный член, с правом решающего голоса, или участвует в них только своими заключениями, имеющими значение необязательных юридических советов; в исполнительно-судебной деятельности, заключающей в надзоре за местами заключения и участии в судебном разрешении вопросов, возникающих после обращения приговора к исполнению. Подробнее см.: ст. 272–282 *Учреждения* судебных установлений. – Пг., 1916; ст. 250, 251, 955, 956 *Устава* уголовного судопроизводства с дополнениями по продолжению 1909 года с предметным указателем. – СПб., 1911; ст. 343–347 *Устава* гражданского судопроизводства с позднейшими узаконениями, законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами Министерства юстиции. – СПб., 1913.

⁸² Циркуляром министра юстиции от 03.05.1896 г. № 13395 был издан наказ, закрепивший исходный свод правил делопроизводства и действий прокурорской службы (далее по тексту – Наказ). Наказ отменил все действовавшие до этого предписания министра юстиции чинам прокурорского надзора, судебных палат и окружных судов за исключением секретных. Подробнее см.: *Верховской К.В.* Указ. соч. – С. 2-3.

Формально ограничив надзорные возможности прокуратуры, судебная реформа ликвидировала ранее существовавшее единое направление прокурорской деятельности, связанное с наблюдением за местами заключения и исполнением приговора. Прежний надзор был разделен на несколько направлений в рамках основных функций прокуратуры. Деятельность, связанная с контролем мест заключения («наблюдение за охранением законного порядка при лишении свободы и содержании под стражей»), согласно ст. 10 и 11 УУС, рассматривалась как частный случай судебно-надзорной деятельности прокурора в рамках досудебного производства. Участие в разрешении вопросов исполнения приговора (ст. 947–949 и др. УУС) считалось продолжением судебной деятельности прокурора, связанной с реализацией последствий обвинения, выразившихся в обвинительном приговоре. И только наблюдение за тюремным управлением (местами заключения) относилось к чисто надзорной («административной») области полномочий прокурора. Таким образом, *de facto* реализуя прежнюю надзорную деятельность, *de jure* прокурор действовал в рамках новых функций: охранения законов по делам судебного ведомства, уголовного преследования по делам, производящимся в официальном порядке, и участия в делах административного ведомства.

Фактически деятельность прокурора в рамках обновленного «тюремного» надзора укладывалась в следующие направления: наблюдение за правильностью применения и исполнения предварительного заключения под стражу; наблюдение за правильностью исполнения лишения свободы (наблюдение за тюремным управлением и местами заключения) и обеспечение исполнения приговоров. В рамках этой деятельности прокурор контролировал дисциплинарную практику в отношении заключенных, осуществлял обеспечение их отдельных прав в ходе отбывания лишения свободы (на обращения, свидания и т.п.), обеспечивал исполнение приговоров и участие в судебном разрешении вопросов, связанных с их исполнением. Таким образом, несмотря на изменение отраслевой природы, произошло фактическое расширение предмета надзора прокуратуры.

Так в рамках первого направления прокурор осуществлял наблюдение за правильностью оснований задержания в ходе досудебного производства. Согласно ст. 257 и 283 УУС, при взятии обвиняемого под стражу судебный следователь и полиция об основаниях заключения под стражу уведомляло в форме сообщения копии постановления ближайшее лицо прокурорского надзора. Как правило, таким лицом служил

участковый товарищ прокурора. При осуществлении наблюдения за правильностью оснований задержания прокурорским работникам предписывалось посещать места заключения, находящиеся в местах их пребывания, не менее трех раз в месяц, а остальные – не менее одного раза в месяц и при каждой служебной поездке. В соответствии со ст. 10, 11 УУС и ст. 18 УСС прокурор обязан был освобождать неправомерно лишенных свободы или принимать меры к содержанию их в установленном порядке. К числу таких лиц относились содержащиеся под стражей без постановления уполномоченных лиц, а также содержащиеся в неположенных местах. О каждом случае освобождения участковый или окружной товарищ прокурора обязан был проинформировать соответствующего прокурора⁸³.

Реализуя наблюдение за правильностью исполнения лишения свободы, согласно ст. 18 УСС, лица местного прокурорского надзора имели во всякое время право беспрепятственного входа в тюрьмы гражданского ведомства. При этом они освобождались от получения на вход разрешения со стороны тюремного инспектора. Для входа в тюрьму им достаточно было предъявить документ, удостоверяющий их личность. Статья 18 УСС также предписывала прокурорам наблюдать за успешным ходом арестантских дел, размещением подследственных арестантов и за содержанием их в отдельных камерах в соответствии с требованиями ст. 168, 175 и 265 УСС. В этой связи начальники тюрем обязаны были в начале каждого месяца представлять прокурору поименный список арестантов, судебное или предварительное производство по делам которых не было завершено. В соответствии со ст. 77 УСС прокуроры окружных судов, их товарищи и товарищи прокуроров палат состояли по должности директорами тюремных комитетов, а прокуроры палат – вице-президентами этих комитетов⁸⁴. Согласно ст. 7, 12 Закона об условном досрочном освобождении, одно из лиц прокурорского надзора в обязательном порядке входило в состав наблюдательной комиссии и особого совещания, разрешающего вопрос о применении досрочного освобождения⁸⁵.

В рамках реализации последствий обвинительной деятельности, согласно ст. 947–949, 955, 956, 1249 УУС, все распоряжения относительно

⁸³ См.: *Верховской К.В.* Указ. соч. – С. 121-155.

⁸⁴ Там же.

⁸⁵ См.: *Закон* об условном досрочном освобождении с изложением рассуждений, на коих он основан. – СПб., 1909. – С. 111.

исполнения приговора, выходящие из круга непосредственных судебных действий, лежали на обязанностях прокурорского надзора. Прокурор информировал соответствующие органы об исполнении приговоров и наблюдал за безотлагательностью и точностью их исполнения. В этой связи закон предписывал исполнителям (приставам, полицейским властям, духовным консисториям, губернским правлениям и т.п.) в точности следовать требованиям прокурора. От прокурорского усмотрения зависело возбуждение отдельных судебных производств, связанных с разрешением вопросов, возникающих в ходе исполнения приговора (например, предоставление отсрочки беременным женщинам, отсрочки исполнения приговора в связи с болезнью осужденного, приостановление исполнения приговора в случае необходимости замены наказания и т.п.). Прокурор обязан был лично присутствовать при исполнении приговора в виде смертной казни⁸⁶.

К компетенции прокурора относилось наложение на заключенных отдельных видов дисциплинарных взысканий и санкционирование применения наиболее тяжелых из них тюремной администрацией. При этом в законе особо подчеркивалось, что ни прокурором, ни директором тюремных комитетов не может быть предъявлено начальнику места заключения требование об отмене дисциплинарного взыскания, наложенное им на арестанта (ст. 395–404 УСС). На подследственных арестантов и на содержащихся под стражей неисправных должников дисциплинарные меры, кроме выговора, могли быть наложены не иначе как с согласия надлежащего лица прокурорского надзора (ст. 399 УСС). Долгосрочное заключение в карцер на срок свыше недели, но не свыше месяца, а также телесное наказание могли быть на основании ст. 397, 398, 400 УСС наложены на арестантов исправительных арестантских отделений по соглашению начальника места заключения с надлежащим лицом прокурорского надзора и тюремным инспектором с утверждения губернатора. Чинам прокурорского надзора предписывалось не допускать никакого промедления в даче своего согласия на наложение дисциплинарных взысканий. «В случае отсутствия лица прокурорского надзора в той местности, где находится тюремное учреждение, начальнику последнего следует предоставить право наложения дисциплинарного взыскания, не выжидая получения согласия с тем, чтобы о нало-

⁸⁶ Подробнее см.: *Случевский Вл.* Учебник русского уголовного процесса. Судостроительство-судопроизводство. – СПб., 1913. – С. 646-655; *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. – Т. 2. – С. 568-584.

женном взыскании немедленно доводилось до сведения прокурорского надзора»⁸⁷. Согласно ст. 407, 410, 411 УСС, начальники тюрем должны были доводить до сведения подлежащего лица прокурорского надзора о всяком наложении на арестанта в предупреждении побега кандалов. Кроме того, в соответствии с примечанием к ст. 399 УСС начальникам арестных помещений или полиции предоставлялось право подвергать лицо, содержащееся под стражей на основании ст. 416 УУС по делам политического характера, за нарушение в арестном помещении порядка по соглашению с прокурором аресту не свыше недели в светлом или темном карцере с применением к буйствующим в карцере смирительной рубашки⁸⁸.

Наконец, согласно ст. 76 УСС, прокурор давал разрешение на свидания с подследственными арестованными. Несмотря на то, что ст. 268 УСС ограничивала свидания только с членами семьи и родственниками в выходные и праздничные дни, в прокурорской власти было расширение условий вплоть до разрешения свиданий с посторонними лицам при условии соблюдения ими правил общего тюремного распорядка. Прокурор также подписывал документы, разрешавшие доступ к арестованным нотариусов и присяжных поверенных, осуществлявших защиту по уголовным делам. К полномочиям прокурора относилось наблюдение за корреспонденцией заключенных (ст. 232, 234 УСС). В этой связи прокурор надзирал за учетом писем, поступивших к осужденным, осуществлял непосредственный контроль корреспонденции и привлекал к ответственности лиц, допустивших нарушения правил работы с корреспонденцией заключенных. На чинов прокурорского надзора возлагалось разрешение вопроса о пропуске приносимых заключенным для чтения книг. Заключенные, предварительное производство по делам которых было завершено, получали такие книги после просмотра их прокурором⁸⁹.

Кроме судебной и тюремной реформ на изменение характера прокурорского надзора оказало влияние дальнейшее развитие уголовного и уголовно-исполнительного права. В 1903 году с принятием Уголовного уложения основным видом уголовного наказания стало лишение свободы, которое могло отбываться на каторге, в бессрочной ссылке на поселение, путем заключения в исправительные дома и в виде краткосроч-

⁸⁷ См.: *Циркуляр* министра юстиции от 25.02.1908. – № 12.

⁸⁸ См.: *Познышев С.В.* Указ. соч. – С. 262-265.

⁸⁹ См.: *Верховской К.В.* Указ. соч. – С. 121-155.

ного ареста. Отбывание этих видов лишения свободы, за исключением ссылки, предполагало обязательное привлечение к труду⁹⁰.

В результате если прежде прокурорское наблюдение носило в большей степени распорядительный или информативно-рекомендательный характер, то после реформ существенное развитие получила правовая составляющая. Вмешательство прокурорских должностных лиц в процесс реализации изоляции заключения от общества приводило не столько к принятию распорядительных мер, сколько к отдельным правовым последствиям, выразившимся, например, в отмене задержания (предварительного заключения) или, наоборот, получении дополнительного разрешения для применения более суровых дисциплинарных мер. Появились такие полномочия прокурора с более сложной юридической природой, как согласие на применение дисциплинарных мер, освобождение незаконно содержащихся под стражей, властно-распорядительные указания тюремной администрации и т.п. Именно с обретением правового характера деятельность прокурора в рамках тюремного контроля начинает приобретать отдельные черты надзора – внешнего наблюдения с возможностью позитивного или негативного обязывания подконтрольных должностных лиц путем применения соответствующих правовых средств.

Примат обвинительной направленности в деятельности прокуратуры повлиял на появление новых процессуальных возможностей. Возникли судебно-процессуальные формы осуществления надзора: инициирование уголовно-процессуальной деятельности, направленной на разрешение вопросов, связанных с исполнением приговора; участие в судебном рассмотрении указанных вопросов; обеспечение исполнения приговора. Согласно ст. 955, 956 УСС, практически вся деятельность, связанная с обращением приговоров к исполнению, осуществлялась с участием прокурора. Несмотря на то, что в соответствии с действовавшей концепцией прокурорского устройства эта деятельность относилась к обеспечению реализации последствий обвинения, фактически она представляла собой новое направление в области «тюремного» надзора прокуратуры.

Учреждение тюремных инспекций и модификация прокурорского надзора отразились на изменении прочих ранее существовавших видах контрольной деятельности, а также обусловили появление новых.

⁹⁰ См.: *Бриллиантов А.В., Курганов С.И.* Уголовно-исполнительное право Российской Федерации: учебник. – М., 2008. – С. 45-46.

Несмотря на то, что возникли новые формы контрольной деятельности – наблюдательные комиссии⁹¹, участие общественности, как и предполагалось различными проектами, было ограничено рамками наблюдения за нравственным исправлением осужденных и благотворительной деятельностью⁹².

Помимо тюремных инспекций и надзирающих прокуроров отдельные полномочия в сфере тюремного контроля были предоставлены судебным органам. Согласно ст.10 УУС, каждый судья, который в переделах своего округа или участка обнаруживал содержание кого-либо под стражей без постановления уполномоченных на то лиц, обязан был

⁹¹ Наблюдательные комиссии, состоявшие из представителей тюремных комитетов, чиновников, а также представителей прокуратуры, представляли собой первичный орган общественного наблюдения в местах заключения. Согласно ст. 52–56 УСС, члены комиссии имели право беспрепятственного входа в тюремные учреждения гражданского ведомства в любое время. Несмотря на то, что закон прямо запрещал комиссиям принимать участие в управление тюрьмами (ст. 56 УСС), они обладали контрольными полномочиями. В случае обнаружения недостатков в работе администрации тюремного учреждения они имели право информировать об этом начальника тюрьмы. Если же последний не предпринимал никаких мер, у членов комиссии появлялось право сообщать о выявленных недостатках губернатору, губернскому тюремному инспектору или надзирающему прокурору. Существовал также Совет по тюремным вопросам. Это был совещательный орган, действовавший при министре (изначально внутренних дел, затем – юстиции) в основном по экспертным вопросам. Он не имел никаких контрольных и административных полномочий.

⁹² Согласно ст. 67 УСС, главные предметы попечительства и занятий общества составляли: внутреннее устройство мест заключения со всеми необходимыми для арестантов удобствами и подразделениями их по полу, званию, возрасту и роду преступлений, согласно ст. 172–182 УСС; постоянное наблюдение за правильным размещением арестантов; обеспечение их пищею; наблюдение за содержанием всех мест заключения в исправном состоянии; попечение о тюремных больницах и о пользовании больных арестантов; исправление их нравственности; сооружение церквей в тех тюрьмах, где оных не имеется, и содержание всех тюремных церквей в должном благолепии; попечение о скорейшем разрешении участи заключенных; попечение о пересыльных арестантах; выкуп заключаемых за долги разного звания людей. Подробнее см.: Устав о содержащихся под стражей / *Свод законов Российской империи*: в 12 т. и 5 кн. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2008. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

немедленно освободить неправильно лишенного свободы или вынести постановление о немедленном переводе находящегося под стражей в надлежащее место заключения⁹³. Таким образом, действовавшее законодательство предоставляло суду наряду с прокурором не только право оценивать законность и обоснованность предварительного заключения (задержания)⁹⁴, но и реализовывать определенные властно-распорядительные полномочия⁹⁵. В этой связи можно согласиться с мнением о существовании отдельных элементов судебного контроля в рассматриваемой сфере⁹⁶. Однако судебный контроль, несмотря на то, что также носил правовой характер, не смог стать основной формой тюремной контрольной деятельности на данном историческом этапе в силу децентрализованного характера и специфики судебного правоприменения, исключавшего собственную инициативу в реализации правовых средств. Поэтому его предмет был ограничен лишь случаями оценки законности и обоснованности предварительного заключения *post factum*.

Значительная протяженность территории Российской империи и продолжительный характер тюремной и судебной реформ заставляли законодателя вводить дополнительные гарантии при применении и реализации наиболее существенных мер государственного принуждения. В этой связи действовавшее законодательство допускало формальное пересечение компетенции судебных и прокурорских органов в правовой оценке законности и обоснованности применения предварительного заключения (задержания), а также прокуратуры и тюремной инспекции в вопросах наблюдения за тюремным управлением и местами заключе-

⁹³ Кроме того, Законом от 15.06.1912 г. была изменена редакция ст. 51 УСС и добавлены ст. 51¹ 51² УУС, установившие прямой контроль мирового судьи за законностью и обоснованностью задержания полиции подозреваемого в совершении преступления. Согласно ст. 51 УУС, лица, задержанные на основании этой статьи, должны были быть в течение 24 часов освобождены или доставлены к мировому судье, который должен был не позднее 24 часов по доставлению к нему задержанного опросить последнего и постановить определение об освобождении из-под стражи или о дальнейшем задержании (ст. 51² УУС).

⁹⁴ В этот период не было четкого разграничения между уголовно-процессуальным задержанием и заключением по стражу.

⁹⁵ См.: *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. – Т. 2. – С. 188-189.

⁹⁶ См.: *Солодилов А.В.* Судебный контроль в системе уголовного процесса России. – Томск, 2000. – С. 94-96.

ния. На практике «конфликт интересов» был крайне редок. В конкретной местности, как правило, «пересекающиеся» полномочия осуществлял какой-либо один из указанных органов (например, губернский тюремный инспектор вместо прокурора). Кроме того, контролирующие органы относились к разным уровням. Так, контрольная власть мирового судьи охватывала случаи задержания (предварительного заключения) лишь по «неофициальным» преступлениям (делам частного обвинения), в то время как прокурорская компетенция распространялась на все иные случаи. В этой связи прокурорский надзор фактически выступал средством, обеспечивавшим единую государственную политику в сфере реализации контрольной деятельности в местах заключения. Именно поэтому законодатель предусмотрел не только дублирование прокурором отдельных полномочий, осуществляемых иными субъектами, но также возложил на него обязанность принимать участие практически во всех общественных и иных коллегиальных образованиях, осуществлявших контрольные и распорядительные функции в местах заключения.

Совершенствование уголовного и уголовно-исполнительного законодательства, тюремная, а затем и судебная реформа способствовали дальнейшему развитию контрольной деятельности в сфере тюремного заключения. К концу XIX – началу XX века в Российской империи был сформирован публичный контроль сферы исполнения уголовных наказаний, носивший комплексный характер и включавший в себя четыре основные формы: общественную, ведомственную, прокурорскую и судебную. Каждый вид имел свой предмет, форму и содержание. Общественный контроль осуществлялся Обществом попечительным о тюрьмах, его комитетами и отделениями на местах, наблюдательными комиссиями и был ограничен рамками наблюдения за нравственным исправлением осужденных и благотворительной деятельностью. Ведомственный контроль реализовывался тюремными инспекциями и охватывал сферу управления и непосредственного исполнения наказаний и тюремной изоляции. Прокурорский надзор был направлен на правовую оценку законности и обоснованности предварительного заключения (задержания), дисциплинарной практики в отношении заключенных, наблюдении за тюремным управлением и местами заключения, а также обеспечение исполнения приговора и разрешение вопросов, возникающих в ходе его исполнения. Судебный контроль осуществлялся мировым судьей и ограничивался правовой оценкой законности и обоснованности предварительного заключения (задержания).

В таком виде тюремный контроль просуществовал до октября 1917 года⁹⁷.

Подводя итог становлению тюремного контроля в Российской империи, можно отметить следующее.

1. Возникновение отечественного тюремного контроля изначально было обусловлено государственным интересом в использовании труда осужденных. В последующем с формированием идеи исправления преступников и гуманного отношения к ним тюремное наблюдение получило иное содержание: из средства обеспечения экономического государственного интереса оно постепенно переродилось в отдельный общественный институт, а затем в самостоятельную форму публичного контроля мест заключения и исполнения уголовных наказаний. Изменение в уголовной политике обусловило появление новых видов наблюдения за местами заключения. На формирование конкретных форм оказало влияние дальнейшее совершенствование тюремного заключения как меры социально-правовой изоляции, оптимизация управления местами заключения, а также развитие уголовного и уголовно-исполнительного права.

2. К концу XIX – началу XX века в Российской империи был сформирован публичный контроль сферы исполнения уголовных наказаний, носивший комплексный характер и включавший в себя четыре основных вида: общественный, ведомственный, прокурорский и судебный. Каждый вид имел свой предмет, форму и содержание.

3. Наиболее востребованной формой оставался прокурорский надзор. Возникнув как разновидность присмотра за предварительным заключением в рамках надзора за судебной деятельностью по разрешению уголовных дел, прокурорский надзор получил свое дальнейшее развитие в рамках «охранения общего благоустройства в губернии» и окончательно приобрел правовой характер после тюремной и судебной реформ середины XIX века.

⁹⁷ Незначительные преобразования, вызванные февральскими событиями, выразились в переименовании Главного тюремного управления в Главное управление местами заключения и освобождении с занимаемых должностей начальника ГТУ, губернских тюремных инспекторов и некоторых губернских прокуроров. Подробнее см.: *Детков М.Г.* Содержание пенитенциарной политики Российского государства и ее реализация в системе исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы 1917–1930. – М., 1992.

4. После реформ середины XIX века вмешательство прокурорских органов в процесс реализации изоляции заключенных от общества во многом было обусловлено судебнo-уголовной деятельностью и приводило к правовым последствиям. Развитие правовой составляющей привело к появлению прокурорского надзора как отдельного вида публичной контрольной деятельности.

5. Прокурорский надзор как самостоятельное контрольное направление деятельности предполагал реализацию таких полномочий с более сложной юридической природой, как согласие на применение дисциплинарных мер, освобождение незаконно содержащихся под стражей, властно-распорядительные указания тюремной администрации и т.п. Именно с обретением правового характера деятельность прокурора в рамках тюремного контроля постепенно начинает приобретать надзорное содержание.

6. С возникновением и развитием иных видов контроля прокурорский надзор не только не ослабил своей роли, но, наоборот, усовершенствовался и расширил свой предмет. К началу XX века предмет прокурорского надзора в сфере тюремного контроля включал в себя следующие направления: наблюдение за правильностью применения и исполнения предварительного заключения под стражу; наблюдение за правильностью исполнения лишения свободы (наблюдение за тюремным управлением и местами заключения) и обеспечение исполнения приговоров. В рамках этой деятельности прокурор контролировал дисциплинарную практику в отношении заключенных, осуществлял обеспечение их отдельных прав в ходе отбывания лишения свободы (на обращения, свидания и т.п.), обеспечивал исполнение приговоров и участие в судебном разрешении вопросов, связанных с их исполнением.

7. Прокурорский надзор фактически выступал средством, обеспечивавшим единую государственную политику в сфере реализации контрольной деятельности в местах заключения. В этой связи прокурор обладал широкими правовыми возможностями, включавшими в себя помимо организационно-распорядительных полномочий также процессуальные возможности, связанные с инициированием и участием в уголовно-процессуальной деятельности по разрешению вопросов исполнения приговора. Кроме того, на прокурора были возложены обязанности принимать обязательное участие в работе общественных и иных коллегиальных органов, осуществлявших контрольные и распорядительные полномочия в местах заключения.

Глава 2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ В МЕСТАХ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ЗАДЕРЖАНИЯ, А ТАКЖЕ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ УГОЛОВНЫХ НАКАЗАНИЙ И ИНЫХ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР, НАЗНАЧАЕМЫХ СУДОМ, В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

2.1. Тюремный контроль в первые годы советской власти

Для первоначального этапа становления советского тюремного контроля характерными особенностями явились: множественность структур, осуществлявших отдельные контрольно-распорядительные функции в отношении мест заключения; объединение в компетенции этих органов помимо контрольных также функций предварительного расследования, осуществления правосудия и исполнения наказания; общая подконтрольность вновь возникших органов советам различных уровней. Кроме того, с учетом фактического упразднения прежней системы отбывания наказания, основное внимание контролирующих структур было сосредоточено на обеспечении правильности, прежде всего, предварительного заключения. При этом вопрос о правомерности задержания или ареста разрешался с безусловным учетом новых правовых приоритетов и нередко заменялся классовым подходом и принципом целесообразности обеспечения политических целей.

24 ноября 1917 года СНК принял Декрет о суде № 1, в соответствии с которым упразднялись донныне существовавшие институты юстиции и контроля, включая органы предварительного следствия, дознания, суда и прокуратуры⁹⁸. Согласно декрету, общее наблюдение за местами заключения возлагалось на ВЦИК, СНК, НКЮ, рабоче-крестьянские инспекции и советы. Непосредственное – на вновь учрежденных комиссаров, следственные комиссии и судебные органы (народные суды и военно-революционные трибуналы).

⁹⁸ СУ РСФСР. – 1917. – № 4. – Ст. 50.

Следственная комиссия при Военно-революционном комитете (далее по тексту – СК при ВРК) при Петроградском Совете рабочих и солдатских депутатов (далее по тексту – Петроградский Совет) являлась одним из первых универсальных органов советской юстиции. В последующем аналогичные комиссии были созданы при районных советах Петрограда, Москвы и в других городах и регионах, контролируемых советской властью⁹⁹. В первые дни установления советской власти ВРК при Петроградском Совете поручил Выборгскому Совету рабочих и солдатских депутатов назначить в тюрьмы специальных комиссаров. Их основная задача заключалась в обеспечении революционной законности и классового подхода во всех местах заключения, подконтрольных советской власти¹⁰⁰.

20 ноября 1917 года в Известиях ЦИК и Петроградского Совета было опубликовано первое положение о следственных комиссиях при советах различного уровня. Пункт 7 указанного положения устанавливал, что каждый член следственной комиссии вправе проверять правильность содержания под стражей и освобождать из-под стражи неправильно арестованных¹⁰¹. Кроме того, аналогичные полномочия были предоставлены военно-следственным комиссиям¹⁰², учрежденным при ВРК различных уровней. С момента своего учреждения эти органы играли значительную роль в контроле применения предварительного заключения под стражу: по предписанию ВЦИК и СНК арестованные независимо от того, кем был выполнен арест, доставлялись в соответст-

⁹⁹ Следственные комиссии с аналогичными функциями действовали также в регионах бывшей Российской империи, где советская власть установлена не была. Примерами могут служить Судебно-следственная комиссия при Суде защиты Дона, следственная комиссия донского войскового округа, особая комиссия по расследованию злодеяний большевиков при главнокомандующем Вооруженными силами на Юге России А.И. Деникине и др. Подробнее см.: *Степанов М.М.* К вопросу о создании органов предварительного расследования в альтернативных государственных образованиях периода Гражданской войны в России // *Следователь.* – 1997. – № 2. – С. 71-73.

¹⁰⁰ См.: *Кожневников М.В.* Органы, выполнявшие функции советской прокуратуры до ее учреждения (1917–1922) // *Уч. зап. юрид. ф-та МГУ.* – 1949. – № 3. – С. 79-80.

¹⁰¹ *Известия ЦИК и Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов.* – 1917. – 28 ноября. – № 238.

¹⁰² См.: *Игошин В.С., Степанов В.И.* История становления и развития органов предварительного следствия в России. – Барнаул, 2006. – С. 109.

вующие следственные комиссии при ВРК для производства расследования. Военно-революционный комитет предписывал коменданту Смольного в отношении предварительно заключенных, их перевода, порядка отбывания ареста, свиданий подчиняться распоряжениям указанных органов и ни в коем случае не изменять их¹⁰³.

15 декабря 1917 года НКЮ РСФСР принял постановление «О мерах заключения задержанных и об учреждении при тюрьмах следственных комиссий, проверяющих правильность и законность ареста»¹⁰⁴. Согласно ст. 3 указанного акта, при всех тюрьмах Петрограда были учреждены временные следственные комиссии. Статья 4 возлагала на них обязанность не позже 48 часов проверять правильность ареста и в зависимости от этого разрешать вопрос о направлении дел вновь доставленных по подсудности или об их освобождении. В свою очередь, ст. 5 гласила: «На эти же комиссии возлагается немедленная проверка законности содержания всех арестованных до сих пор лиц».

Это постановление явилось первым актом, определившим предмет тюремного контроля со стороны следственных комиссий, – правовую оценку правильности и законности предварительного заключения под стражу. Правильным и законным считался арест (освобождение из-под ареста), если он был осуществлен на основании решения следственной комиссии из трех лиц. В случаях, не терпящих отлагательства, решение об аресте могло быть принято единолично каждым членом комиссии, но с последующим обязательным утверждением следственной комиссии¹⁰⁵. Для подтверждения правильности и законности ареста следственные комиссии при приемке арестованных должны были требовать предоставления копий ордеров или протоколов, на основании которых были произведены аресты¹⁰⁶.

Кроме особых комиссаров и следственных комиссий отдельные функции по наблюдению за законностью предварительного заключения были возложены на первые советские судебные органы – народные суды и революционные трибуналы. В этой связи в наказе народным судам Петроградского Совета устанавливалось, что каждый член суда обязан

¹⁰³ См.: *Петроградский* Военно-революционный комитет. – М., 1967. – Т. 3. – С. 506-507.

¹⁰⁴ СУ РСФСР. – 1917. – № 9. – Ст. 146.

¹⁰⁵ См.: Инструкция НКЮ революционным трибуналам от 19.12.1917 // СУ РСФСР. – 1917. – № 12. – Ст. 170.

¹⁰⁶ См.: *Кожневиков М.В.* Указ. соч. – С. 80.

посещать не менее одного раза в неделю места заключения с целью проверки правильности содержания арестованных. При каждом обнаруженном неправильно содержащемся член суда обязан был немедленно сообщить составу суда, и последний обязан был принять меры к облегчению участи арестованного вплоть до освобождения. Подобные решения оформлялись актами и соответствующими постановлениями, передаваемыми в Совет народных судей¹⁰⁷.

Декретом ВЦИК от 30 ноября 1918 года «О народном суде»¹⁰⁸ и Декретом ВЦИК от 12 апреля 1919 года «О революционном трибунале»¹⁰⁹ судебным органам было предоставлены полномочия по наблюдению за законностью и правильностью поводов содержания лиц под стражей в местах заключения соответствующих районов. В случае обнаружения незаконного задержания судьи и члены революционных трибуналов через распорядительное заседание вправе были освобождать таких лиц.

Помимо оценки законности и правильности предварительного заключения под стражу к предмету судебного контроля относилось и разрешение отдельных вопросов, возникающих при исполнении приговоров. Прежде всего, судебная компетенция охватывала разрешение вопросов досрочного освобождения от отбывания наказания. В этой связи ст. 32 Декрета о суде № 2 от 7 марта 1918 года предоставляла всем лицам, осужденным по приговорам народного суда, право просить местный народный суд по месту жительства просителя об условном и досрочном освобождении, а также о помиловании и восстановлении в правах. «Если местный суд, – закреплялось в Декрете, – придет к заключению, что ходатайство это не лишено серьезных оснований, он передает дело по первоначальной подсудности»¹¹⁰. Аналогичные полномочия были предоставлены судебными органам Декретом ВЦИК от 30 ноября 1918 года «О народном суде», Декретом ВЦИК от 12 апреля 1919 года «О революционном трибунале» и Положением о полковых судах от 10 июля 1919 года¹¹¹. Любопытной особенностью первоначального этапа становления судебного контроля в сфере тюремного заключения яв-

¹⁰⁷ См.: Материалы НКЮ. – Вып. II. – 1918. – С. 78.-79.

¹⁰⁸ СУ РСФСР. – 1918. – № 85. – Ст. 889.

¹⁰⁹ Там же. – 1919. – № 13. – Ст. 132.

¹¹⁰ Там же. – 1918. – № 26. – Ст. 420.

¹¹¹ Там же. – 1919. – № 31-32.

лялось осуществление судьями контрольно-распорядительных полномочий в инициативной форме.

С ликвидацией следственных комиссий¹¹² и института особых комиссаров функции наблюдения за предварительным заключением были окончательно сосредоточены в Наркомате юстиции и его территориальных органах. 6 января 1918 года в структуре комиссариата была образована тюремная коллегия (позже переименованная в Главное управление местами заключения (далее по тексту – ГУМЗ)¹¹³), которой было поручено осуществление обязанностей по непосредственному управлению местами заключения¹¹⁴. 23 июля 1918 года была принята Временная инструкция о лишении свободы, как меры отбывания наказания, и о порядке отбывания такового¹¹⁵, возложившая общее управление всеми местами заключения на Карательный отдел (с сентября 1921 года – Центральный карательный отдел) в структуре Наркомата юстиции. Хотя формально вновь созданная структура и осуществляла «главное заведование делом применения уголовных наказаний», на местах непосредственный тюремный контроль реализовывался представителями судебных органов под контролем и при прямом участии местных советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов¹¹⁶.

Временная инструкция о лишении свободы возродила отдельные формы общественного контроля отбывания наказаний. При карательных отделах были сформированы распределительные комиссии, состоявшие из представителей губернского суда, администраций мест лишения свободы, а также из лиц, «избираемых губернским исполнительным комитетом из числа сведущих и интересующихся пенитенциарными вопросами»¹¹⁷. Указанные лица были первыми представителями совет-

¹¹² Военно-следственные комиссии были ликвидированы вместе с ВРК 5 декабря 1917 года, оставшиеся – 21 октября 1920 года в связи с принятием Положения о народном суде. Подробнее см.: *Игошин В.С., Степанов В.И.* Указ. соч. – С. 109, 115.

¹¹³ СУ РСФСР. – 1918. – № 2. – Ст. 29.

¹¹⁴ Там же. – № 15. – Ст. 223.

¹¹⁵ Там же. – № 53. – Ст. 598.

¹¹⁶ Примером может служить учреждение работы различных комиссий по обследованию тюрем и освобождению незаконно и неправильно удерживаемых лиц. Подробнее см.: *Спиридонов Б.М.* Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. – М., 1978. – С. 23-25.

¹¹⁷ См.: *Инструкция* об организации распределительных комиссий, предусмотренных Временной инструкцией о лишении свободы, как меры наказания, и о

ской общественности в распределительных комиссиях. На распределительные комиссии возлагалось предварительное рассмотрение вопроса о досрочном освобождении, смягчении наказания, а также «наблюдение за порядком содержания и режимом заключенных и рассмотрение поступающих заявлений и жалоб».

В условиях интервенции и Гражданской войны произошло усиление классовой борьбы. Конкретно-юридической формой выражения классового подхода явилось постановление ВЦИК от 17 мая 1919 года «О лагерях принудительных работ»¹¹⁸, согласно которому предусматривалось создание двух видов лагерей – обычных и особых.

В первых содержались классово близкие, осужденные народными судами за нарушение уголовного законодательства. Основная задача уголовно-исполнительного воздействия заключалась в их быстром исправлении и перевоспитании. На указанных осужденных распространялись все существующие на тот момент гарантии и льготы, включая возможность применения УДО и замены наказания. Отбывание наказания указанными осужденными контролировалось судебными органами, представителями местной юстиции и распределительными комиссиями. В связи с принятием 15 ноября 1920 года «Положения об общих местах заключения»¹¹⁹ к этим осужденным была применена прогрессивная система отбывания наказания. Непосредственное руководство указанными лагерями осуществлял комендант лагеря, избираемый местным исполнительным комитетом и утверждаемый Центральным отделом принудительных работ НКВД (с 1921 года – Главное управление лагерей принудительных работ).¹²⁰

В особые лагеря интернировали по постановлению ВЧК представителей ранее господствующих классов¹²¹, способных при определенных

порядке отбывания такового // Пролетарская революция и право. – 1918. – № 8–10.

¹¹⁸ СУ РСФСР. – 1919. – № 20. – Ст. 235.

¹¹⁹ Там же. – 1921. – № 23. – Ст. 141.

¹²⁰ Это были единственные лагеря, находившиеся в ведомстве НКВД. Все прочие исправительные учреждения были подконтрольны НКЮ. В этой связи V Всероссийский съезд заведующих отделами губернских управлений высказался за передачу всех мест заключения в систему НКЮ. Подробнее см.: *Уголовно-исполнительное право Российской Федерации: учебник / под ред. И.Л. Трунова.* – М., 2005. – С. 335-336.

¹²¹ Изначально указанные лагеря были созданы для содержания военнопленных, захваченных в ходе Первой мировой войны.

условиях оказать вооруженное сопротивление советской власти. Поскольку формально водворенных в указанные лагеря считали не подвергнутыми уголовному наказанию, а временно изолированными от общества в интересах революции, на них не распространялись никакие уголовно-исполнительные правила и льготы, а также формы контроля содержания в указанных лагерях. В случае нарушения условий отбывания изоляции содержащиеся в особых лагерях подлежали уничтожению. Общее управление указанными лагерями осуществляла коллегия ВЧК, непосредственное – комендатуры при губернских ЧК. Создание особых лагерей заложило основы для последующего параллелизма в уголовно-исполнительной политике, наиболее ярко проявившегося в 30-х годах XX века в связи с созданием альтернативной системы исправительно-трудовых лагерей ОГПУ.

Таким образом, особенности наблюдения за местами заключения в первые годы советской власти заключались в частичной правопреемственности (возрождение институтов судебного и общественного наблюдения), отсутствии единого юридического опыта, широком применении местного нормотворчества при отсутствии единой нормативно-правовой базы и последовательной реализацией классового подхода. По сравнению с дореволюционным, вновь созданный тюремный контроль носил фрагментарный и децентрализованный характер: осуществлялся в узких формах отдельными вновь созданными органами советской юстиции (в основном в виде наблюдения народных судей и представителей революционных трибуналов за правильностью и законностью предварительного заключения под жестким контролем местных советов). При этом реализация отдельных контрольных полномочий в местах заключения представляла собой непрофильную работу указанных органов и обуславливалась дополнительными обязанностями, возложенными на них советами различных уровней. Не существовало четкого представления о задачах, предмете, формах, а также системе органов, способных осуществлять контрольную деятельность в этой сфере. Такое положение объяснялось сложной политической и экономической обстановкой, вызванной Гражданской войной и интервенцией.

2.2. Возрождение прокурорского надзора за соблюдением законности в местах изоляции от общества в советский период

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

Низкий авторитет и профессиональный уровень первых советских органов юстиции, непрекращающееся вмешательство в их деятельность партийных и советских структур вынудили юридическую общественность выступить за учреждение советской прокуратуры и создание нормативной базы для ее функционирования. В результате в январе 1922 года на IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции было принято решение о создании прокуратуры и принятии нового уголовного и уголовно-процессуального законодательства¹²².

Признание необходимости учреждения советской прокуратуры вызвало ожесточенную полемику вокруг организационных принципов ее построения. В этой связи В.И. Ленин в своем письме был вынужден изложить целостный подход к прокурорскому надзору, обосновав важность принципа независимости органов прокуратуры и их централизующей и определяющей роли в осуществлении публичного контроля во всех сферах государственной и общественной жизни¹²³.

28 мая 1922 года 3-я сессия ВЦИК IX созыва утвердила первое Положение о прокурорском надзоре (далее по тексту – Положение). Советская прокуратура была учреждена «в целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью»¹²⁴. Таким образом, она была возрождена как система независимых органов и учреждений, прежде всего, обеспечивающих законность и обладающих лишь внешними признаками органов юстиции.

Согласно п. «г» ст. 2 Положения, одним из основных направлений деятельности прокуратуры являлось наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей¹²⁵. Пункт «з» ст. 13 Положения

¹²² См.: *Еженедельник советской юстиции*. – 1922. – № 5. – С. 13-14.

¹²³ См.: *Ленин В.И.* ПСС. – Т. 45. – С. 197.

¹²⁴ СУ РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 424.

¹²⁵ Кроме того, согласно данному Положению, на органы прокуратуры возлагалось: осуществление надзора за законностью и обоснованностью действий органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организа-

предусматривал, что основным методом осуществления такого наблюдения служила «проверка правильности содержания под стражей во всех без исключения местах лишения свободы и освобождение лиц, неправильно содержащихся». Проведение проверки в рассматриваемый период предполагало: личное посещение мест заключения; знакомство с делопроизводством, касающимся учета времяпребывания в местах заключения, дисциплинарной практики в отношении заключенных, учета предмета довольствий; опрос и разрешение обращений заключенных. Указанные возможности предусматривались с учетом требований Положения об общих местах заключения РСФСР и Временной инструкцией губернским прокурорам об общих задачах, возлагаемых на прокурора (далее по тексту – Инструкция губернским прокурорам)¹²⁶.

Вновь принятое советское уголовное и уголовно-процессуальное законодательство определило предмет прокурорского наблюдения за местами заключения. Согласно ст. 6 УПК РСФСР¹²⁷, «каждый прокурор, обнаруживший в пределах своего района содержание кого-либо под стражей без законного постановления уполномоченных на то органов или свыше срока, установленного законом или судебным приговором, обязан немедленно освободить неправильно лишенного свободы». В свою очередь, ст. 7 УПК РСФСР предписывала прокурору, до сведения которого дошло, что в пределах его района кто-либо содержится не в надлежащем месте заключения или не в надлежащих условиях, принять меры к восстановлению нарушенного порядка. Кроме того, УПК РСФСР 1922 года предоставлял прокурору право инициирования уголовно-процессуальной деятельности по разрешению вопросов, возникающих в ходе исполнения приговора (УДО, замены наказания и т.п.), и участия в их судебном рассмотрении¹²⁸. Аналогичные требования содержал и УПК РСФСР 1923 года¹²⁹: в частности, ст. 462 предоставляла прокурору право выступать в суде с заключением по вопросам досроч-

ций и частных лиц с помощью возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений; наблюдение за деятельностью органов следствия в области раскрытия преступлений; выдвижение и поддержание обвинения в суде.

¹²⁶ *Еженедельник советской юстиции.* – 1922. – № 28. – С. 14-16.

¹²⁷ См.: *Гусев Л.Н.* История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу (1917–1954 гг.). – М., 1955. – С. 173.

¹²⁸ См.: *Свиридов М.К.* Порядок разрешения дел об условно-досрочном освобождении от наказания. – Томск, 1972. – С. 14-15.

¹²⁹ СУ РСФСР. – 1923. – № 7.

ного освобождения, продления срока несовершеннолетним осужденным и т.п. 11 ноября 1922 года был дополнен УК РСФСР¹³⁰. Часть 2 ст. 51 УК РСФСР в новой редакции устанавливала, что надзор за законностью содержания под стражей и действительным выполнением приговора возлагается на прокурорский надзор в центре и на местах.

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

На первоначальном этапе, несмотря на нормативное обособление наблюдения за местами заключения, организационно данная деятельность осуществлялась в рамках общего надзора прокуратуры подотделом общего надзора за законностью и наблюдения за местами заключения¹³¹. Позже в связи с утверждением Положения о Наркомате юстиции РСФСР от 1 февраля 1923 года данное направление деятельности сосредоточилось в подотделе надзора за органами следствия и дознания и

¹³⁰ СУ РСФСР. – 1922. – № 72–73.

¹³¹ См.: *Стиридонов Б.М.* Указ. соч. – С. 27–28.

местами лишения свободы¹³². Поскольку деятельность вновь созданной прокуратуры не определялась осуществлением правосудия по уголовным делам и функция поддержания государственного обвинения была не основной, наблюдение за местами заключения рассматривалось как один из частных случаев надзора, осуществляемый за государственными органами. В этой связи причины реорганизации обуславливались в большей степени преобразованием системы отбывания заключения, а не изменением правовой природы деятельности прокуратуры: в 1922 году места заключения из ведения НКЮ были переданы в ведение НКВД¹³³. Непосредственное осуществление наблюдения за正确ностью содержания под стражей и за местами заключения на территории губерний было возложено на соответствующего прокурора губернии, который реализовывал эту деятельность через особых уполномоченных на то помощников (§ 18 Инструкции губернским прокурорам).

Передача мест заключения в ведение НКВД обусловила возрождение ведомственного контроля в системе учреждений, исполняющих уголовные наказания. Согласно Временному положению о Главном управлении местами заключения 1922 года, в структуре управления был образован административно-пенитенциарный отдел, курировавший работу инструкторов ГУМЗ и губернских инспекторов мест заключения¹³⁴. Помимо указанных должностных лиц инспектура НКВД осуществлялась также областными, краевыми и окружными инспекторами и их помощниками и ограничивалась реализацией лишь контрольно-распорядительных полномочий в отношении администраций мест заключения. В этом заключалось основное отличие вновь созданных инспекций от губернских тюремных инспекторов царской России. Второе принципиальное отличие заключалось в том, что вновь учрежденные инспекторы, как и остальные сотрудники ГУМЗ НКВД, согласно Уставу службы по местам заключения¹³⁵, приравнивались к лицам, несущим действительную военную службу.

Вновь принятый УПК РСФСР 1922 года (позже и УПК РСФСР 1923 года) возлагал отдельные контрольные полномочия в сфере оценки законности предварительного заключения на судебные органы. В

¹³² СУ РСФСР. – 1923. – № 10. – Ст. 120.

¹³³ *Еженедельник советской юстиции*. – 1922. – № 37–38.

¹³⁴ См.: *Сборник нормативных актов по советскому исправительно-трудовому праву*. – М., 1959. – С. 174–184.

¹³⁵ Там же.

этой связи ст. 6 и 7 УПК РСФСР 1922 года предоставляли полномочия, аналогичные прокурорским, судебным органам. Предоставление судам полномочий, связанных с оценкой законности предварительного заключения, обуславливалось наличием в этот период у судебных органов административной и процессуальной власти в отношении следователей. Таким образом, в части судебного контроля законности предварительного заключения новое советское законодательство не имело принципиальных отличий от Устава уголовного судопроизводства. Однако существенные изменения произошли в части исполнения приговора. Прежде всего, началось организационно-правовое оформление исполнения приговора как отдельной стадии уголовного процесса¹³⁶. Далее, разрешение всех вопросов, связанных с исполнением приговоров (УДО, замена наказания и т.п.), окончательно было отнесено к компетенции судебных органов. Наконец, прокурор был освобожден от организационно-распорядительной деятельности, связанной с обращением приговоров к исполнению.

Статья 51 УК РСФСР 1922 года¹³⁷ расширила сферу общественного контроля мест заключения, предусмотрев создание наблюдательных комиссий при отдельных исправительно-трудовых учреждениях в качестве подсобных органов распределительных комиссий. В состав наблюдательных комиссий входили: начальник места заключения – председатель комиссии, народный судья и представитель профсоюзной организации. К ее компетенции относилось предварительное разрешение обращений заключенных, а также отдельных вопросов, возникающих в ходе исполнения приговора (например, УДО). Однако фактически распорядительные полномочия этих комиссий были незначительными. Все решения наблюдательных комиссий подлежали в последующем рассмотрению распределительными комиссиями и окончательному утверждению народными судами или представителями администрации мест заключения или губернскими (областными) инспекциями¹³⁸. Таким об-

¹³⁶ См.: Тулянский Д.В. Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве. – М., 2006. – С. 7.

¹³⁷ Уголовный кодекс РСФСР. Практический комментарий. – М., 1924. – С. 136.

¹³⁸ Кроме того, в 1922 году решением коллегии НКЮ было утверждено Положение о Комитете помощи освобожденным из мест заключения. Такие комитеты создавались при губернских исправительно-трудовых подотделах и уездных бюро юстиций. Их основная задача заключалась в помощи освобожденным заключенным. Поскольку финансирование указанных структур осуществлялось НКЮ по специальной смете, едва ли деятельность этих комитетов можно счи-

разом, общественный контроль мест заключения носил сугубо формальный характер.

Окончание Гражданской войны и новая экономическая политика способствовали развитию советского уголовного и уголовно-процессуального законодательства. В этот период произошло частичное возрождение прежних институтов контроля и юстиции, в том числе в сфере тюремного контроля. Так, в результате принятия новых УК и УПК были возвращены к жизни судебный, ведомственный и общественный контроль мест заключения. Однако, несмотря на внешнее сходство с прежними имперскими институтами, вновь учрежденный советский тюремный контроль приобрел качественно новое содержание. Главная причина заключалась в кардинальном изменении роли прокуратуры и превращении ее в основной орган осуществления централизованного публичного контроля государственной деятельности.

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

Вместе с тем многие вопросы организации и осуществления прокурорского надзора за местами заключения пока оставались не решенными. На этом историческом этапе данное направление деятельности прокуратуры не приобрело своего отраслевого оформления, предмет и пре-

тать общественной. 5 января 1925 года Нарком внутренних дел утвердил новое «Положение о Всероссийском и губернских (областных, краевых) комитетах помощи содержащимся в местах заключения и освобожденным из них». Основные средства комитета формировались из 15-процентных отчислений от чистой прибыли предприятий мест заключения. Подробнее см.: *Уголовно-исполнительное право Российской Федерации: учебник / под ред. И.Л. Трунова. – С. 335-336; Беляев Н.А. Общественный контроль за деятельностью исправительных и воспитательных учреждений. – М., 1962. – С. 8 и далее.*

дела надзора не получили четких границ, надзорная деятельность прокурора не была отграничена от контрольных полномочий судебных органов в сфере оценке законности предварительного заключения и от контрольно-распорядительных возможностей инспектуры НКВД.

2.3. Наблюдение за исполнением законов в местах изоляции от общества в конце 20-х – начале 30-х годов XX столетия

Следующий этап развития публичного контроля мест заключения, в том числе прокурорского надзора, хронологически ограничен концом 20-х – началом 30-х годов XX столетия и связан с образованием СССР, принятием первого советского исправительно-трудового законодательства, а также резким ужесточением карательной политики, вызванным формированием командно-бюрократического стиля руководства государством.

Образование Союза ССР обусловило создание Прокуратуры при Верховном Суде СССР¹³⁹ и принятие общесоюзного законодательства.

31 января 1924 года была принята Конституция СССР, 29 октября 1924 года – Основы судостроительства Союза ССР и союзных республик¹⁴⁰ (далее по тексту – Основы судостроительства 1924 года), а 31 октября 1924 года – Основные начала уголовного законодательства СССР и союзных республик¹⁴¹ (далее по тексту – Основные начала 1924 года).

16 октября 1924 года был принят Исправительно-трудовой кодекс РСФСР¹⁴², а 19 ноября 1926 года – Положение о судостроительстве РСФСР¹⁴³.

Указанные акты нормативно расширили предмет прокурорского надзора за местами заключения. Пункт «г» ст. 14 Основ судостроительства 1924 года возлагал на прокуратуру наблюдение за исполнением приговоров, за законностью содержания под стражей, за состоянием и деятельностью мест заключения. В развитие этого ст. 59 и 68 Положения о

¹³⁹ На первоначальном этапе на Прокурора СССР не возлагалась обязанность осуществлять надзор за местами заключения и лишения свободы. См.: *Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР*. – 1923. – № 10. – Ст. 311.

¹⁴⁰ СЗ СССР. – 1924. – № 23. – Ст. 203.

¹⁴¹ Там же. – № 24. – Ст. 206.

¹⁴² СУ РСФСР. – 1924. – № 86.

¹⁴³ Там же. – 1926. – № 85. – Ст. 624.

судоустройстве РСФСР 1926 года возлагали на прокуратуру РСФСР¹⁴⁴ наблюдение за исполнением приговоров, за законностью содержания под стражей, за состоянием и деятельностью всех без исключения мест лишения свободы и бюро принудительных работ, а также предписывали соответствующим прокурорам производить освобождение лиц, неправильно содержащихся под стражей. Статья 223 ИТК РСФСР 1924 года, в свою очередь, включала в предмет надзора помимо наблюдения за правильностью содержания осужденных также надзор за выполнением режима, установленного исправительно-трудовым законодательством.

Включение в предмет надзора «деятельности всех без исключения мест лишения свободы» означало, что прокурорским надзором впервые была охвачена деятельность администраций исправительных учреждений. Таким образом, если ранее прокурор в отношении представителей ИТУ осуществлял только отдельные полномочия, в основном рекомендательной направленности¹⁴⁵, то теперь он мог реализовывать всю полноту надзорной власти. В этой связи прокуратура приступила к широкому использованию таких надзорных средств, как возбуждение уголовного, дисциплинарного и административного преследования в отношении должностных лиц исправительных органов и учреждений, допустивших нарушения законов, внесение протестов и представлений на акты и решения указанных органов и учреждений¹⁴⁶.

Расширение предмета надзора за счет включения в него наблюдения за соблюдением режима отбывания было продиктовано развитием исправительно-трудового права и общественных отношений в уголовно-исполнительной сфере, а также продолжающейся реализацией классового подхода¹⁴⁷.

¹⁴⁴ В этот период прокуратура РСФСР организационно подчинялась не Прокурору СССР, а Наркому юстиции РСФСР.

¹⁴⁵ Параграф 11 Инструкции губернским прокурорам предусматривал лишь возможность губернского прокурора ставить на рассмотрение губернского совещания по борьбе с преступностью вопрос о законности и правильности деятельности администрации ИТУ.

¹⁴⁶ См.: *Стиридонов Б.М.* Указ. соч. – С. 43-44.

¹⁴⁷ Согласно ИТК РСФСР 1924 года, все учреждения делились на две группы: учреждения для применения мер социальной защиты исправительного и медицинского характера. Первые включали в себя: дома заключения; исправительно-трудовые дома; трудовые сельскохозяйственные, ремесленные и фабричные колонии; изоляторы специального назначения для содержания лиц, пригово-

Наряду с расширением предмета надзора в указанных актах определялась совокупность правовых средств и методов прокурорского надзора за местами заключения и регламентировался порядок их реализации. Комплекс правовых возможностей прокурора включал в себя: посещение мест заключения как днем, так и ночью; осмотр всех хозяйственных, культурно-воспитательных и медико-санитарных учреждений при местах заключения; затребование по своему усмотрению сведений и материалов как касающихся состояния мест заключения; периодический просмотр дел заключенных; рассмотрение и разрешение жалоб заключенных (ст. 68, 70 Положения о судоустройстве РСФСР, ст. 222, 223 ИТК РСФСР 1924 года).

Изначально расширение надзорных возможностей прокуратуры обусловило изменение организации осуществления надзора в этой сфере. В результате 10 октября 1930 года Постановлением ВЦИК¹⁴⁸ в краевых (областных) прокуратурах были созданы специальные группы прокуроров по наблюдению за местами лишения свободы. Однако позже, в связи с ликвидацией НКВД РСФСР и передачей мест заключения в ведение НКЮ РСФСР, указанные группы были упразднены, и надзор за местами лишения свободы организационно был объединен с сектором судебно-следственного надзора¹⁴⁹.

Вместе с развитием нормативного регулирования прокурорского надзора и общественных отношений в уголовно-исполнительной сфере в начале 30-х годов XX века происходит резкое ужесточение карательной политики, которое отражается на функционировании всех форм контрольной деятельности за местами заключения.

Первым шагом новой политики стало принятие 11 июля 1929 года Постановления СНК СССР «Об использовании труда уголовно-заключенных», согласно которому ОГПУ поручалось создание в отдаленных районах Союза ССР крупных исправительно-трудовых лагерей. Указанный документ послужил правовой основой для массового ис-

ренных к лишению свободы со строгой изоляцией, не принадлежащих к классу трудящихся и совершивших преступление в силу классовых привычек, взглядов и интересов; переходные исправительно-трудовые дома. Вторая группа была представлена: колониями для психически неуравновешенных, туберкулезных и других больных заключенных; медицинскими учреждениями для производства психиатрических иных медицинских экспертиз.

¹⁴⁸ СУ РСФСР. – 1930. – № 51. – Ст. 628.

¹⁴⁹ Советская юстиция. – 1931. – № 24. – С. 31.

пользования труда осужденных к лишению свободы. Таким образом, российское государство вновь вернулось к идее использования труда заключенных, однако уже в более массовых масштабах и новых формах: для этих целей стала формироваться альтернативная система исправительно-трудовых учреждений. Дальнейшее развитие указанная политика получила в Положении об исправительно-трудовых лагерях 1930 года¹⁵⁰.

Любопытное регулирование получил прокурорский надзор за деятельностью исправительно-трудовых лагерей (далее по тексту – ИТЛ).

Формально, согласно указанному положению, прокуратура осуществляла надзор за деятельностью ИТЛ. Так, ст. 52 устанавливала: «Надзор за соблюдением настоящего положения и правильности содержания заключенных возлагается на прокуратуру той союзной республики, на территории которой расположены исправительно-трудовые лагеря; прокуратура республики в этом случае действует по специальному полномочию прокуратуры Верховного Суда Союза ССР».

Согласно ст. 3 Положения от ИТЛ, указанные лагеря находились в ведении ОГПУ. Органы ГПУ были поднадзорны только Прокурору при Верховном Суде СССР (ст. 22 Положения о Верховном Суде СССР 1924 года)¹⁵¹ и не входили в предмет надзора прокуратур союзных республик. В свою очередь Прокурор Верховного Суда СССР не осуществлял надзор за законностью в местах заключения¹⁵². Для осуществления таких полномочий ему также было необходимо специальное распоряжение высших государственных органов. Другими словами, прокурорский надзор за законностью деятельности ИТЛ находился за пределами нормативно-правового регулирования республиканских законов (выходил за пределы прокурорского надзора республиканских прокуратур) и не получал нормативного регулирования на союзном уровне. Его осуществление не имело четкой правовой базы и ставилось в зависимость от ведомственного нормотворчества. В этой связи, несмотря на предоставление прокурорам широких правовых возможностей Положением об

¹⁵⁰ СЗ СССР. – 1930. – № 22. – Ст. 248.

¹⁵¹ Там же. – 1924. – № 19. – Ст. 183.

¹⁵² Статья 22 Положения о Верховном Суде СССР 1924 года ограничивала надзорную деятельность Прокурора СССР общим и судебным надзором. Иных специальных видов надзора он не осуществлял.

ИТЛ¹⁵³, их фактическая реализация в силу отсутствия четкой нормативной базы и конкретных уполномоченных прокуроров была существенно затруднена. Кроме того, ст. 54 Положения об ИТЛ устанавливала, что жалобы администрации лагерей на постановления прокурорского надзора подлежали направлению в ОГПУ. Иначе говоря, осуществление надзора в данной сфере автоматически могло влечь за собой контроль прокурорской деятельности органами ГПУ, руководившими ИТЛ. Таким образом, сложное нормативное регулирование и подконтрольность органам ГПУ фактически нивелировали надзорные возможности прокуратуры на данном направлении. С учетом того, что в последующем ИТЛ стали основной формой организации отбывания наказания в виде лишения свободы, исполнение лишения свободы в отношении большей части осужденных осталось бесконтрольным.

В этот период значительное ограничение получает судебный контроль законности и правильности предварительного заключения. Хотя формально положения УПК РСФСР 1923 года, предоставляющие суду такие права, не отменены, фактически реорганизация следственного аппарата и расширение прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей ограничивают разрешение этих вопросов прокурорской властью. Подвергается ограничению деятельность суда, связанная с разрешением вопросов, касающихся исполнения приговора. Для разрешения некоторых из них (например, УДО) фактически устанавливается административный порядок с широкими возможностями прокурорского надзора. Так, 16 октября 1924 года Постановление ВЦИК внесло изменение в ч. 1 ст. 458 УПК РСФСР 1923 года, закрепив,

¹⁵³ Статья 53 Положения об ИТЛ предоставляла прокурору правовые возможности, значительно превышавшие предоставленные ему ИТК РСФСР 1924 года и Положением о судостроительстве РСФСР. Формально прокурор мог: посещать лагеря в любое время дня и ночи, производить непосредственный опрос заключенных и принимать от них жалобы; наблюдать за выполнением в ИТЛ всех правил, связанных с отбыванием наказания, вносить предложения администрации о немедленном устранении обнаруженных неправильностей, приостанавливать исполнение постановлений администрации, нарушавших положение об ИТЛ, приостанавливать исполнение неправильных постановлений о досрочном освобождении. Однако фактическая реализация этих возможностей по указанным причинам была значительно затруднена.

что УДО в отношении некоторых категорий заключенных может последовать по постановлению распределительной комиссии¹⁵⁴.

Существенные изменения произошли в реализации общественного контроля мест заключения. Статья 13 ИТК РСФСР предусматривала создание при губернской (областной) инспекции и при главных управлениях или инспекциях мест заключения автономных республик распределительных комиссий. Состав комиссии включал в себя: инспектора места заключения, члена губернского или областного суда, представителя рабоче-крестьянской инспекции, члена губернского или областного совета профсоюзов, члена комитета помощи содержащимся в местах заключения и освобожденным из них¹⁵⁵. К компетенции указанной комиссии относилось предварительное вынесение постановлений по вопросам УДО, помилования, замены лишения свободы со строгой изоляцией лишением свободы без таковой и т.п. Таким образом, формально произошло расширение предмета общественного контроля мест заключения: этот орган получил значительные властные полномочия, ранее осуществляемые судебными органами. Однако фактически его деятельность представляла собой уже не общественную активность, а, в силу наличия в его составе подавляющего большинства представителей судебного и административного корпуса, осуществление административно-распорядительных функций. В этой связи с расширением компетенции и изменением состава распределительных комиссий общественный контроль утратил свое значение. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР

¹⁵⁴ См.: *Улицкий С.Я.* Условно-досрочное освобождение из исправительных учреждений (история и современность). – Владивосток, 2002. – С. 33-34. В 30-х годах в связи с упразднением распределительных комиссий судебные органы вернут себе контрольные полномочия в отношении разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора. Подробнее см.: *Воронин О.В.* Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с условно-досрочным освобождением. – Томск, 2004. – С. 22-26.

¹⁵⁵ Практически аналогичный состав только членов наблюдательной комиссии предусматривала новая редакция ИТК РСФСР от октября 1929 года, включая в него: председателя суда, представителя администрации мест заключения, представителя РКИ и не менее трех представителей советской общественности. Подробнее см.: *Елеонский В.А.* Наблюдательные комиссии. – М., 1966. – С. 4.

от 30 октября 1929 года¹⁵⁶ распределительные комиссии были упразднены¹⁵⁷.

Одновременно с расширением компетенции распределительных комиссий был ужесточен прокурорский надзор за их деятельностью. Статья 16 ИТК РСФСР предписывала прокурору или его помощнику принимать участие в работе указанного органа. Аналогичные обязанности возлагались на прокурора и в отношении подсобных органов распределительной комиссии – наблюдательных комиссий (ст. 20 ИТК РСФСР). Циркуляром № 73 Прокурора РСФСР от 6 апреля 1925 года «О надзоре за деятельностью распределительных комиссий и опротестовании выносимых ими постановлений»¹⁵⁸ надзирающим прокурорам предписывалось опротестовывать постановления распределительных комиссий перед центральной распределительной комиссией через Прокуратуру Республики.

15 декабря 1930 года Постановлением ЦИК и СНК были упразднены народные комиссариаты внутренних дел союзных и автономных республик, а находящиеся в их ведении места заключения были переданы в ведение народных комиссаров юстиции союзных республик¹⁵⁹. Указанное постановление заложило основы для постепенной ликвидации ведомственного контроля мест заключения, осуществлявшийся инспекциями НКВД.

Таким образом, к началу 30-х годов XX века, несмотря на формальное развитие прокурорского надзора за местами заключения (расширился предмет надзора (в него включена деятельность администраций исправительных учреждений, надзор за исполнением приговоров); обогатились средства надзора (нормативно закрепились возможность вынесения надзорных актов в отношении администраций ИТУ, появились такие специфические средства, как приостановления действия решений и актов администрации ИТУ)), фактически, в связи с развитием системы ИТЛ, подконтрольных ОГПУ, сфера деятельности прокурора была

¹⁵⁶ СУ РСФСР. – 1929. – № 81. – Ст. 795.

¹⁵⁷ В результате упразднения распределительных комиссий их функции в соответствии с указаниями ВЦИК и СНК РСФСР были разделены между начальниками ИТУ и наблюдательными комиссиями. В деятельности наблюдательных комиссий ключевую роль стали играть судебные органы за счет возложения на судей функции председателей в работе указанных структур. Подробнее см.: Советская юстиция. – 1930. – № 6. – С. 30.

¹⁵⁸ *Еженедельник совесткой юстиции*. – 1925. – № 15. – С. 413.

¹⁵⁹ СУ РСФСР. – 1931. – № 4. – Ст. 38.

значительно сужена. Ужесточение карательной политики привело к упразднению ранее возрожденных форм судебного и общественного контроля мест заключения. Указанные виды контроля обрели административное содержание и прекратили свое существование как независимые формы публичного контроля мест заключения. В сфере лишения свободы и предварительного заключения, осуществляемого органами общей юстиции, прокурорский надзор стал основной формой контрольной деятельности.

Выявленные тенденции продолжили свое развитие вплоть до второй половины 50-х годов XX века. Основными факторами, отразившимися на формировании прокурорского надзора за местами заключения и лишения свободы в этот период, явились: дальнейшее развитие союзных органов прокуратуры, централизация союзной прокурорской системы, концентрация системы ИТУ и ИТЛ в ведении общесоюзного НКВД и изменение в уголовной политике государства.

10 июня 1933 года Постановлением ЦИК и СНК СССР в целях укрепления социалистической законности и должной охраны общественной собственности была учреждена Прокуратура Союза ССР¹⁶⁰, а 17 декабря 1933 года – Положение о Прокуратуре Союза ССР¹⁶¹. Согласно п. «г» ст. 4 Положения о Прокуратуре Союза ССР, одним из основных направлений деятельности прокуратуры СССР являлся надзор, на основе особого положения, за законностью и правильностью действий исправительно-трудовых учреждений. В апреле 1934 года была введена новая структура Прокуратуры СССР, которая сосредоточила работу данного направления в секторе надзора за местами лишения свободы¹⁶².

Чуть раньше, 3 июня 1929 года, Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР было утверждено Положение о Народном комиссариате юстиции РСФСР. В соответствии с п. 5 Прокурор Республики являлся одним из заместителей республиканского наркома юстиции. Таким образом, все еще сохранялись прежние принципы взаимодействия между союзной и республиканской прокуратурой, строившиеся на отсутствии прямых субординационных связей. На практике это приводило к выведению значительного числа ИТЛ, находившихся в ведении ОГПУ, из непосредственного надзора республиканских прокуроров и ограничению

¹⁶⁰ СЗ СССР. – 1933. – № 40. – Ст. 239.

¹⁶¹ Там же. – 1934. – № 1. – Ст. 2 «б».

¹⁶² См.: *Стиридонов Б.М.* Указ. соч. – С. 45.

возможностей Прокуратуры СССР по осуществлению прямого надзора за местами заключения и лишения свободы (фактически она осуществляла надзор лишь за деятельностью органов, руководивших ИТЛ и ИТУ, и то по особому распоряжению).

Поскольку сложившаяся ситуация создавала нормативно-организационные препятствия для реализации полноценного прокурорского надзора, 20 июля 1936 года Постановлением ЦИК и СНК СССР «Об образовании народного комиссариата юстиции Союза ССР»¹⁶³ органы прокуратуры были выведены из системы наркоматов союзных республик и подчинены непосредственно Прокурору СССР. Несколько позже в структуре союзной прокуратуры был образован отдел по надзору за местами заключения¹⁶⁴. Окончательно первоначальный процесс централизации прокурорских органов завершился в связи с принятием Конституции СССР 1936 года, возложившей в ст. 113 на общесоюзные органы прокуратуры высший надзор за точным исполнением законов всеми народными комиссариатами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР.

Процессу упорядочивания прокурорского надзора в сфере исполнения наказаний в виде лишения свободы, начавшемуся в начале 30-х годов XX века, в определенной степени способствовало принятие Исправительно-трудового кодекса РСФСР 1933 года¹⁶⁵, вызванное передачей мест заключения в ведение наркоматов юстиций.

Вместе с тем начавшийся в начале 30-х годов процесс нормативного упорядочивания прокурорско-надзорной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний не был завершен. Основная причина заключалась в образовании пробела в законодательстве, призванном регулировать предмет и правовые средства надзора на данном направлении. Дело в том, что Конституция СССР 1936 года и вновь принятые акты, регулировавшие правовые положения реорганизованных прокуратур РСФСР и СССР, не определяли конкретных полномочий вновь созданных прокурорских органов в области надзора за законностью лишения свободы. Ранее действовавшие положения либо были отменены в связи с принятием указанных актов, либо фактически утратили свою силу в результате непрекращающихся реорганизаций ИТУ и

¹⁶³ СЗ СССР. – 1936. – № 40. – Ст. 338.

¹⁶⁴ Там же. – № 59. – Ст. 450.

¹⁶⁵ СУ РСФСР. – 1933. – № 48. – Ст. 208.

ИТЛ¹⁶⁶. Таким образом, постоянные реорганизации пенитенциарных органов и учреждений, структурные преобразования прокурорской системы, отнесение нормативного регулирования ключевых вопросов надзора и взаимодействия звеньев прокурорской системы к ведомственному усмотрению, а также расширение подзаконного нормотворчества в сфере регулирования пенитенциарных отношений способствовали фактическому параличу реализации прокурорского надзора за законностью в местах заключения и лишения свободы.

В связи с образованием НКВД СССР¹⁶⁷ органы ГПУ были преобразованы в Главное управление государственной безопасности (ГУГБ) и включены в состав НКВД СССР. 27 октября 1934 года для руководства принятыми ИТУ и ИТЛ был организован отдел мест заключения Главного управления исправительно-трудовых лагерей, трудовых поселений и мест заключения (ГУЛАГ) НКВД СССР. Таким образом, все исправительные учреждения были сконцентрированы в ГУЛАГ НКВД СССР, что позволило указанному органу активно влиять на содержание уголовной политики в пенитенциарной сфере.

В соответствии со ст. 113 Конституции СССР 1936 года ГУГБ и ГУЛАГ НКВД СССР были формально поднадзорны Прокурору СССР как подведомственные наркомату учреждения, однако, как было отмечено выше, правового механизма осуществления непосредственного прокурорского надзора за деятельностью этих учреждений не существовало.

Наряду с концентрацией управления местами заключения и лишения свободы произошло упрощение уголовно-процессуального производства по некоторым категориям уголовных дел. 10 июля 1934 года Президиум ЦИК СССР принял Постановление «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы». Пункт 8 данного Постановления предусматривал образование Особого совещания (ОСО) при НКВД СССР. 5 ноября 1934 года Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР при НКВД СССР было образовано Особое совещание¹⁶⁸ – коллегиальный административный орган, которому было предоставлено право на основании поступивших материалов уголовных дел призна-

¹⁶⁶ Так, в 1934 году с образованием Общесоюзного НКВД и передачей в его ведение ИТУ, ранее находившихся в ведение республиканских НКЮ, ИТК РСФСР 1933 года фактически утратил свое значение и силу.

¹⁶⁷ СЗ СССР. – 1934. – № 56. – Ст. 421.

¹⁶⁸ Там же. – 1935. – № 11. – Ст. 84.

вать виновными и назначать наказания (без участия прокурора-гособвинителя и защитника), а также освобождать от их отбывания. Так, п. 5 Постановления устанавливал: «Особому совещанию предоставляется право: а) в зависимости от поведения сосланных и заключенных в ИТЛ, на основе отзывов соответствующих органов Союза ССР, сокращать срок пребывания в ссылке или ИТЛ; б) освобождать от дальнейшего пребывания в специальных трудовых поселениях». Кроме того, ОСО НКВД СССР разрешало вопросы применения гласного надзора по месту постоянного жительства, принудительного лечения к лицам, признанным невменяемыми, зачета в наказание срока предварительного заключения, а также освобождения от уголовной ответственности с прекращением дела. В места содержания заключенных, осужденных ОСО НКВД СССР, территориальные прокуроры могли быть допущены только по специальным пропускам, выдаваемым подразделениями ГУГБ НКВД СССР¹⁶⁹.

В состав ОСО НКВД СССР входили заместители наркома внутренних дел СССР, уполномоченный НКВД СССР по РСФСР, начальник Главного управления рабоче-крестьянской милиции, а также республиканский нарком внутренних дел. Хотя прокурор СССР не являлся членом ОСО, он или его заместитель обязаны были присутствовать на заседаниях ОСО. Упрощенный характер работы ОСО НКВД СССР, отсутствие четкой нормативно-правовой базы не позволяли прокурору осуществлять полноценный надзор на данном направлении.

В 30-х годах XX века происходит изменение уголовной политики советского государства, связанное с возложением на пенитенциарную систему решения задач сначала народно-хозяйственного, а затем и оборонного значения. Однако, в отличие от предыдущего исторического опыта, когда государственное использование труда осужденных способствовало развитию некоторых внешних форм официального призора в лице специализированных должностных лиц, в том числе со стороны прокурорских чинов, советский подход в силу чрезвычайной массовости использования труда заключенных и существования альтернативной системы юстиции объективно исключал какие-либо формы публичного контроля со стороны государственных и общественных структур. В этот период развитие прокурорского надзора за законно-

¹⁶⁹ См.: Социалистическая законность. – 1936. – № 9. – С. 57.

стью лишения свободы, а также иных форм контроля пенитенциарной сферы было фактически прекращено¹⁷⁰.

2.4. Формирование самостоятельной отрасли прокурорского надзора за соблюдением законности в местах изоляции от общества

Восстановление прокурорского надзора за местами заключения и лишения свободы, а также некоторых иных форм контрольной деятельности в этой сфере произошло в 50-х годах XX века¹⁷¹ и было связано с изменением уголовной политики и дальнейшим совершенствованием нормативного регулирования прокурорско-надзорной деятельности.

24 мая 1955 года Указом Президиума Верховного Совета СССР было утверждено Положение о прокурорском надзоре СССР¹⁷² (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. Прежде всего, помимо восстановления прокурорского надзора как отдельного вида

¹⁷⁰ Характеризуя данную ситуацию, проф. Б.М. Спиридонов писал: «В результате сложилось положение, когда организация и деятельность ряда звеньев прокурорской системы и целые отрасли прокурорского надзора вовсе не были регламентированы законодательством. В частности, не были определены права и обязанности органов прокуратуры в такой отрасли, как надзор за соблюдением законности в местах лишения свободы. Прокурорский надзор не обрел подобающего ему места в качестве высшего надзора в системе органов, обеспечивающих законность в местах лишения свободы. Подробнее см.: *Спиридонов Б.М.* Указ. соч. – С. 48-49.

¹⁷¹ На развитии прокурорского надзора также сказался военный период: 22 июня 1941 года был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении», в соответствии с которым на период Великой Отечественной войны деятельность органов государственной власти, включая прокуратуру, была фактически приостановлена, а их функции были переданы органам военного управления.

¹⁷² Ведомости ВС СССР. – 1955. – № 9.

государственной деятельности¹⁷³, оно создало условия для дальнейшего формирования прокурорского надзора в качестве высшей формы публичной контрольной деятельности (высшего надзора)¹⁷⁴ и заложило основы для появления науки прокурорского надзора¹⁷⁵, а также, по мнению отдельных ученых, – отдельной отрасли прокурорского права и законодательства¹⁷⁶. 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 года «О мерах заключения задержанных и об учреждении при тюрьмах следственных комиссий, проверяющих правильность и законность ареста»), то теперь основной акцент был сделан на соблюдение 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 пенициарной сфере.

7 апреля 1956 года 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.

¹⁷³ См.: *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР. – М., 1956. – С. 22 и далее.

¹⁷⁴ См.: *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР. – М., 1968. – С. 3, 4; *Лебединский В.Г., Каленов Ю.А.* Прокурорский надзор в СССР. – М., 1957. – С. 44.

¹⁷⁵ См.: *Мелкумов В.Г.* Советская прокуратура и проблемы общего надзора. – Душанбе, 1970. – С. 74-87.

¹⁷⁶ *Звирбуль В.К.* Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности (научные основы). – М., 1971. – С. 41.

В конце 50-х – начале 60-х годов произошло постепенное расширение предмета прокурорского надзора за соблюдением законности в местах лишения свободы. В конце 50-х годов была ликвидирована системы 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 годов 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 года 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 тюрьмах¹⁷⁷, 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 года было утверждено Положение об исправительно-трудовых колониях и тюрьмах МВД РСФСР¹⁷⁸, установившее новые виды режима: общий, усиленный, строгий и особый, что автоматически отразилось на предмете прокурорского надзора. В 1963 году предмет прокурорского надзора за соблюдением законности в местах лишения свободы был расширен в связи с учреждением нового вида ИТК – колоний-

¹⁷⁷ Впервые в советское время тюремный режим приобрел самостоятельную организационно-правовую форму в 30-х годах. Правовой основой деятельности тюремной системы явилось Положение о тюрьмах, объявленное приказом НКВД СССР № 00859 от 29 июля 1939 года. 28 мая 1938 года был организован Тюремный отдел, который 29 сентября 1938 года был преобразован в Главное тюремное управление (ГТУ) НКВД СССР. Подробнее см.: *Уголовно-исполнительное право Российской Федерации: учебник.* – М., 2005.– С. 353. С учетом организационно-правовых проблем осуществления надзора в этот период, фактически прокурорский надзор за законностью в тюрьмах не осуществлялся.

¹⁷⁸ Ведомости ВС РСФСР. – 1961. – № 37. – Ст. 556.

поселений, а в 1968 году в связи с принятием Положения о трудовых колониях для несовершеннолетних¹⁷⁹ предметом было охвачено наблюдение 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 года Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹⁸⁰ 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 года Верховным Советом СССР были утверждены Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, а также Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик¹⁸¹. В 1969 году были приняты Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик¹⁸² (далее по тексту – Основы ИТЗ СССР). На основе указанных актов в 1960 году был принят Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (действовал с января 1961 года)¹⁸³ и в 1970 году – Исправительно-трудовой кодекс РСФСР (действовал с 1 июня 1971 года)¹⁸⁴.

ИТК РСФСР 1970 года утвердил на уровне закона сложившуюся к этому времени систему отбывания наказаний, а также уточнил режимы

¹⁷⁹ Ведомости ВС СССР. – 1968. – № 23. – Ст. 189.

¹⁸⁰ Там же. – 1966. – № 30. – Ст. 597.

¹⁸¹ Там же. – 1959. – № 1. – Ст. 15.

¹⁸² Там же. – 1969. – № 29. – Ст. 247.

¹⁸³ Ведомости ВС РСФСР. – 1960. – № 40. – Ст. 592.

¹⁸⁴ Там же. – 1970. – № 51. – Ст. 1220.

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 исправления¹⁸⁵. ИТК РСФСР 1970 года окончательно закрепил исправление и перевоспитание заключенных в качестве одной из основных целей исправительно-трудовой деятельности¹⁸⁶. К основным средствам исправительно-трудового воздействия относилось трудовое воспитание, общеобразовательное и профессиональное обучение, различные формы воспитательной работы. В этой связи, развивая положения ст. 27 Основ ИТЗ СССР, ИТК РСФСР 1970 года признал труд в ИТУ обязанностью заключенных. ИТК РСФСР 1970 года 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 отбывания 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 оп-

¹⁸⁵ Последние три вида ИТУ были созданы в связи с изменениями в ИТК РСФСР 1970 года, принятыми Президиумом Верховного Совета РСФСР 11 марта 1977 года. См.: Ведомости ВС РСФСР. – 1977. – № 12. – Ст. 255–258.

¹⁸⁶ Схожие положения нормативно закреплялись и в ранних актах, регулировавших пенитенциарную деятельность ИТУ. Например, Положение об ИТК и тюрьмах 1961 года определяло одной из основных целей исправление и перевоспитание осужденных с целью подготовки их к честной трудовой жизни. Однако на уровне закона (кодекса) указанные цели впервые были провозглашены в ИТК РСФСР 1970 года.

ределяла, что, осуществляя такой надзор, прокурор был обязан своевременно принимать меры к предупреждению и устранению всяких нарушений, от кого бы эти нарушения не 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 года окончательно исключил ранее существовавшие нормы, устанавливавшие альтернативный прокурорскому судебный порядок правовой оценки законности предварительного заключения. В этой связи 11 июля 1969 года Положением о предварительном заключении под стражу¹⁸⁷ на прокурора была возложена обязанность осуществлять надзор за соблюдением законности в местах предварительного заключения (ст. 19). 13 июля 1976 года Положением о порядке кратковременного задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления¹⁸⁸ (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 ограничено от предварительного заключения под стражу.

Поскольку был упразднен ранее предусматриваемый УПК РСФСР 1923 года 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 годов прокурорский надзор охватил исполнение всех мер уголовно-правовой и уголовно-процессуальной

¹⁸⁷ Ведомости ВС СССР. – 1969. – № 29. – Ст. 248.

¹⁸⁸ Там же. – 1976. – № 29. – Ст. 426.

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, освобожденных 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 годах 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 года, ст. 53 Основ уголовного судопроизводства, 122¹ УПК РСФСР 1960 года).

С принятием УПК РСФСР 1960 года уголовно-процессуальная деятельность, связанная с разрешением вопросов, возникающих в ходе исполнения приговора, окончательно была отграничена от деятельности администраций ИТК (с 1970 года – 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 пригово-

вора¹⁸⁹. С учетом широкого распространения приведенной позиции, взгляды на нее как особую форму судебного контроля сферы исполнения уголовных наказаний¹⁹⁰ 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)¹⁹¹ 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 (УДО, замена наказания более мягким, досрочное освобождение по болезни)¹⁹². Согласно ст. 367 УПК РСФСР 1960 года, 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 году прокурору были предоставлены права по опротестованию указанных определений в кассационном порядке¹⁹³.

В 50-х годах также был восстановлен общественный контроль мест заключения¹⁹⁴. В 1957 году было принято Положение о наблюдатель-

¹⁸⁹ См.: *Свиридов М.К.* Сущность и предмет стадии исполнения приговора. – Томск, 1978. – С. 98.

¹⁹⁰ См.: *Гельфер М.* О повышении роли суда в исправлении и перевоспитании осужденных // Социалистическая законность. – 1970. – № 5. – С. 51-52.

¹⁹¹ См.: *Спиридонов Б.М.* Прокурорский надзор в стадии исполнения приговора. – М., 1983. – С. 18.

¹⁹² См.: *Бровин Г.И., Михайлов В.Т.* Прокурорский надзор за законностью исполнения приговоров. – М., 1977. – С. 16-25.

¹⁹³ См.: *Свиридов М.К.* Порядок разрешения дел об условно-досрочном освобождении от наказания. – С. 45.

¹⁹⁴ Широкое участие общественности в контроле мест заключения было предусмотрено и ИТК РСФСР 1933 года. Согласно ст. 110 ИТК РСФСР 1933 года, наблюдательные комиссии создавались не только при местах лишения свободы, но и при отделениях исправительно-трудовых работ и учреждениях, на учете у которых состояли лица, отбывающие ссылку с исправительно-трудовыми работами. Кроме того, Кодекс предусматривал создание в крупных исправительно-трудовых учреждениях цеховых наблюдательных комиссий, в состав которых включался один представитель ИТУ (начальник или его помощник) и два представителя от общественной организации. Между тем с учетом ужесточения карательной политики указанный Закон, формально усиливая

ных комиссиях¹⁹⁵, 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 года Указом Президиума Верховного Совета РСФСР было утверждено новое Положение о наблюдательных комиссиях¹⁹⁶. 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 работ¹⁹⁷. 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

участие общественного контрольного элемента за деятельностью ИТУ, фактически способствовал перерастанию наблюдательных комиссий в систему административных органов ИТУ. К тому же, как было отмечено выше, продолжительность его действия была незначительная.

¹⁹⁵ *Сборник* нормативных актов по советскому исправительно-трудовому праву. – М., 1959. – С. 322-326.

¹⁹⁶ Ведомости ВС РСФСР. – 1965. – № 40. – Ст. 990.

¹⁹⁷ Согласно ст.7, наблюдательные комиссии обязаны были осуществлять постоянный общественный контроль за деятельностью ИТУ и органов, исполняющих приговоры судов к ссылке, высылке и исправительным работам без лишения свободы, соблюдением этими учреждениями режима и условий содержания осужденных, за правильностью их трудового использования и организацией их труда, общеобразовательного и профессионально-технического обучения, проведения воспитательной работы и правильностью применения к осужденным мер взыскания и поощрения, а также оказанием помощи этим учреждениям и органам в проведении указанной работы; осуществлять контроль за организацией и проведением воспитательной работы на предприятиях, в учреждениях и организациях, где работают лица, переданные на поруки, отбывающие наказание, не связанное с лишением свободы, и лица, освобожденные из мест лишения свободы, и т.п.

формой контроля (надзора) за деятельностью ИТУ и иных органов, обеспечивавших исполнения приговора.

Принятие Конституции СССР 1977 года и Конституции РСФСР 1978 года, 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 года был принят Закон «О прокуратуре СССР»¹⁹⁸ (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 судом¹⁹⁹. В связи с принятием указанного Закона 29 мая 1980 года 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 года 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 учетом обобщения предшествующего опыта нормативного регулирования пенитенциарных и прокурорско-надзорных отношений были заложены теоретические и

¹⁹⁸ Ведомости ВС СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.

¹⁹⁹ Прокурорский надзор за законностью исполнения принудительных мер медицинского характера, назначаемых судом и реализуемых в психиатрических больницах специального типа, находившихся в ведении МВД СССР, был установлен в начале 60-х годов после вступления в силу УК РСФСР 1960 года (гл. 6 «О принудительных мерах медицинского и воспитательного характера»). Надзор за законностью исполнения принудительных мер воспитательного характера осуществлялся в рамках иного направления – прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних.

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 годов XX века.

Таким образом, к началу 80-х годов 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.

2.5. Дальнейшее развитие прокурорского надзора за соблюдением законности в местах изоляции от общества в советский период

В 80-х годах совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в данной отрасли шло по пути оптимизации организационных форм осуществления надзорной деятельности. В этой связи в 1983 году 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 коммандатурах возлагался на территориальных прокуроров²⁰⁰, в дисциплинарных батальонах – на военных прокуроров.

²⁰⁰ В связи с принятием в 1984 году Положения о порядке и условиях исполнения уголовных видов наказания, не связанных с мерами исправительно-трудового воздействия на осужденных в РСФСР, предмет прокурорского надзора данной отрасли был расширен. См.: Ведомости ВС РСФСР. – 1984. – № 29. – Ст. 991.

16 июля 1984 года в связи с принятием Положения о порядке и условиях исполнения уголовных наказаний, не связанных с мерами уголовно-исправительного воздействия на осужденных²⁰¹, 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 года 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 годов XX столетия.

Подводя итог советскому периоду развития прокурорского надзора, можно сделать следующие выводы:

1. По сравнению с дореволюционным вновь возрожденный тюремный контроль до 1922 года носил фрагментарный и децентрализованный характер: осуществлялся отдельными вновь созданными органами советской юстиции под контролем советов различных уровней. В этот период не существовало четкого представления о задачах, предмете, формах, а также системе органов, способных осуществлять контрольную деятельность в пенитенциарной сфере.

2. Окончание Гражданской войны и новая экономическая политика способствовали развитию советского уголовного и уголовно-процессуального законодательства в 20-х годах XX века. В этот период

²⁰¹ Ведомости ВС РСФСР. – 1984. – № 29. – Ст. 991.

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

3. К началу 30-х годов XX века, несмотря на формальное развитие прокурорского надзора за местами заключения, фактически, в связи с развитием альтернативной системы политической юстиции, сфера деятельности прокурора была значительно сужена. В этот период происходит изменение уголовной политики советского государства, связанное с возложением на пенитенциарную систему решения задач сначала народно-хозяйственного, а затем и оборонного значения. Однако в отличие от предыдущего исторического опыта, когда государственное использование труда осужденных способствовало развитию некоторых внешних форм наблюдения, советский подход в силу чрезвычайной массовости использования труда заключенных и существования альтернативной системы юстиции объективно исключал какие-либо формы публичного контроля со стороны государственных и общественных структур. В итоге до 50-х годов XX века развитие прокурорского надзора за законностью лишения свободы, а также иных форм контроля пенитенциарной сферы было фактически прекращено.

4. Восстановление прокурорского надзора за соблюдением законов в местах заключения и лишения свободы произошло в 50-х годах XX века и было связано с изменением уголовной политики и совершенствованием нормативного регулирования прокурорско-надзорной деятельности. Превращение прокуратуры в орган высшего надзора за всеми областями государственной и общественной жизни обусловило восстановление прокурорского надзора в качестве основной формы контрольной деятельности в пенитенциарной сфере.

5. Дальнейшее развитие законодательства, регулировавшего исправительно-трудовые отношения, а также системы ИТУ предопределило расширение предмета, пределов и правовых средств прокурорского надзора. В результате надзорная деятельность прокурора к середине 70-х годов 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 года сформировалась в отдельную отрасль прокурорского надзора, представлявшую собой высшую форму государственного надзора за соблюдением законов в пенитенциарной сфере. В таком виде прокурорский надзор просуществовал до начала 90-х годов XX века.

Глава 3. ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО ПЕНИТЕНЦИАРНОГО НАДЗОРА

3.1. Предконституционный период формирования пенитенциарного надзора

Провозглашение новых социально-экономических приоритетов в государственно-правовом строительстве на рубеже 80–90-х годов обусловили изменение пенитенциарной политики Российского государства и роли прокуратуры в системе государственного управления и контроля, что повлияло на содержание и характер прокурорского надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, а также при исполнении уголовных наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

Формирование пенитенциарного надзора как самостоятельного направления прокурорской деятельности проходило в несколько этапов. Началом первого периода послужило принятие Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года²⁰² (далее по тексту – Закон о прокуратуре 1992 года). Новый Закон внес два принципиально важных изменения в правовое регулирование деятельности прокуратуры. Во-первых, несмотря на то, что формально продолжала действовать ст. 176 Конституции РСФСР 1978 года, закреплявшая высший надзор прокуратуры, Закон о прокуратуре 1992 года в ст. 1 отказался от использования термина «высший»²⁰³, возложив на прокуратуру наблюдение за законностью деятельности отдельных публичных органов и их должностных лиц. Тем самым наряду со снижением надзорной роли

²⁰² Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.

²⁰³ Несмотря на то, что ст. 164 Конституции СССР (в редакции Закона СССР от 26.12.1990) определяла функциональное содержание деятельности прокуратуры как осуществление прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законов в СССР без использования термина «высший», Конституция РСФСР сохранила прежнюю редакцию и закрепляла высший надзор прокуратуры за точным и единообразным исполнением законов на территории РСФСР.

были заложены нормативные предпосылки для построения многофункциональной модели прокурорских органов. Во-вторых, из предмета прокурорского надзора было исключено наблюдение за поведением отдельных граждан, что привело к сужению прокурорского надзора в области предварительного заключения и исполнения уголовных наказаний: прокурор перестал осуществлять наблюдение за соблюдением осужденными и лицами, пребывающими в местах предварительного заключения, соответствующих законов и иных нормативных предписаний. Таким образом, из данной отрасли надзора было исключено отдельное направление деятельности прокуратуры, связанное с надзором за соблюдением осужденными и лицами, подвергнутыми иным мерам принудительного характера, назначенным судом, надлежащего исполнения своих обязанностей.

Закон о прокуратуре 1992 года закрепил четыре отрасли прокурорского надзора, включая надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом (гл. 3, ст. 28–30). При этом ст. 28 Закона о прокуратуре 1992 года включала в предмет надзора: законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных учреждениях, исполняющих наказание и другие меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение установленных уголовно-исполнительным законодательством порядка и условий содержания лиц в названных учреждениях; а также законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы. Формально новый Закон расширил содержание предмета надзора, включив в него последнее направление прокурорской деятельности, – надзор за соблюдением законности при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы. Вместе с тем, принимая во внимание, что фактически данное направление прокурорской деятельности, как было показано выше, было сформировано к середине 80-х годов XX века, едва ли уместно считать его нормативное закрепление новеллой. С учетом того, что принятие указанного Закона во многом было продиктовано необходимостью легитимации органов прокуратуры вновь образованного государства – Российской Федерации²⁰⁴, – в остальном содержание деятель-

²⁰⁴ 12 июня 1990 года была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР. 12 декабря 1991 года Постановлением Верховного Совета РСФСР был денонсирован Договор об образовании СССР. 25 декабря 1991 года Зако-

ности прокурорских органов осталось неизменным. Прокурорский надзор в рассматриваемой отрасли за исключением наблюдения за исполнением осужденными и предварительно заключенными требований закона сохранил свой прежний предмет, пределы, правовые средства и основное организационное устройство, ранее предусмотренные Законом о прокуратуре СССР 1979 года.

Закон о прокуратуре 1992 года, как и Закон о прокуратуре СССР 1979 года, включил в предмет отрасли надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения и при исполнении уголовных наказаний также наблюдение за исполнением принудительных мер, назначаемых судом. В этот период существовало два вида таких мер: принудительные меры воспитательного воздействия и принудительные меры медицинского характера. В конце 80-х годов надзор за законностью их исполнения также был возложен на прокуратуру, однако осуществлялся в рамках различных направлений прокурорской деятельности. Надзор за законностью применения принудительных мер воспитательного воздействия рассматривался как самостоятельное направление в рамках прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних²⁰⁵. Хотя последнее направление так и не получило своего нормативного обособления, организационно осуществление прокуратурой полномочий в данной сфере всегда носило автономный характер. При этом, поскольку, согласно ИТК РСФСР 1979 года, воспитательные колонии различных режимов были отнесены к числу исправительных учреждений, их деятельность и отбывание наказания в указанных учреждениях входили в предмет прокурорского надзора за исполнением законов в местах предварительного заключения и при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом²⁰⁶.

ном РСФСР наименование государства «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР)» было изменено на «Российская Федерация (Россия)». 28 декабря 1991 года Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР со 2 января 1992 года была упразднена Прокуратура СССР. Подробнее см.: *История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу. 1955–1991 гг.: сб. правовых актов.* – М., 1997. – С. 764.

²⁰⁵ *Прокурорский надзор по делам несовершеннолетних* / под ред. Г.М. Миньковского, А.И. Долговой и др. – М., 1972. – С. 72; *Тадевосян В.С.* Охрана прав несовершеннолетних. – М., 1974. – С. 32; *Бегалиев К.* Прокурорский надзор за расследованием дел о преступлениях несовершеннолетних. – М., 1971 – С. 3.

²⁰⁶ См.: *Бровин Г.И., Михайлов В.Т.* Указ. соч. – С. 52-58.

Сложнее обстоял вопрос с надзором за исполнением законов при исполнении принудительных мер медицинского характера. Поскольку указанные меры по порядку своей реализации были двух видов (назначенные наряду или после наказания и вместо наказания), прокурорский надзор за законностью их реализации был различен. Первоначально, с момента их закрепления в ст. 46 УК РСФСР 1922 года²⁰⁷, существовал единый прокурорский надзор за законностью их реализации в рамках общего надзора за деятельностью государственных медицинских учреждений. После изменений 1935 года в УК РСФСР 1926 года²⁰⁸ надзор за законностью реализации принудительных мер, назначенных наряду или после наказания, стал осуществляться в рамках прокурорского надзора за законностью содержания в местах исполнения наказаний. В результате принятия УК РСФСР 1960 года осуществление прокурорского надзора за законностью применения принудительных мер медицинского характера было усложнено: вид надзора (общий или специальный) зависел не только от порядка реализации принудительной меры, но также и от вида медицинского учреждения, ее исполнявшего. В этот период существовало два типа медицинских учреждений: находившиеся в системе Минздрава СССР и МВД СССР. Прокурорский надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительно заключенных и при исполнении наказаний и иных принудительных мер, назначаемых по решению суда, охватывал исполнение всех видов принудительных медицинских мер, назначенных наряду и после наказания²⁰⁹, а также всех принудительных медицинских мер, реализуемых в медицинских учреждениях системы МВД СССР. Реализация иных мер медицинского характера включалась в общий надзор прокуратуры. Изменения в ст. 58 УК РСФСР 1960 года, принятые в 1988 году²¹⁰ и предусматривавшие создание психиатрических лечебниц с обычным, строгим и усиленным наблюдением в системе МВД СССР, способствовали усилению прокурорского надзора на первом направлении в рамках отрасли прокурорского надзора за исполнением законом в местах содержания задержанных, предварительного заключения и при исполнении наказа-

²⁰⁷ См.: Курс уголовного права: в 3 т. Т. 2. Общая часть. Учение о наказании: учеб. для вузов. – М., 2002. – С. 345.

²⁰⁸ Там же.

²⁰⁹ См.: Бровин Г.И., Михайлов В.Т. Указ. соч. – С. 119-120.

²¹⁰ См.: Спасенников Б.А. Принудительные меры медицинского характера: история, теория, практика. – СПб., 2003 – С. 31.

ний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом. В таком виде прокурорский надзор за законностью реализации принудительных мер медицинского характера просуществовал до 1992 года.

В 1992 году в связи с ликвидацией системы органов государственной власти СССР, принятием Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее осуществлении»²¹¹ (далее по тексту – Закон о психиатрической помощи) и ряда других актов, регулировавших оказание медицинской помощи населению, из уголовно-исполнительной системы (позже из системы МВД РФ) были выведены медицинские учреждения, оказывавшие психиатрическую и иную медицинскую помощь лицам. В правовом регулировании оказания психиатрической и иной медицинской помощи был закреплен принцип добровольности и моноклинический подход, исключивший клиникo-пенитенциарную, или клиникo-криминологическую коррекцию поведения граждан. В этой связи, уголовно-правовому регулированию подлежало только принудительное лечение, назначенное лицам во время или после применения мер уголовного наказания. Принудительное лечение лиц, освобожденных от уголовной ответственности в связи с медицинскими показаниями (главным образом, психическим расстройством), и порядок его реализации законом урегулированы не были. В результате медицинская деятельность, связанная с реализацией принудительного лечения, назначенного наряду или после уголовного наказания, вошла в предмет отрасли прокурорского надзора за исполнением законов при исполнении уголовных наказаний и иных мер принудительного характера, назначенных судом. Иная – связанная с принудительным лечением лиц, освобожденных от уголовной ответственности ввиду психического расстройства, – согласно разделу V Закона о психиатрической помощи, наряду с иной медицинской деятельностью в этой сфере была отнесена к предмету общего надзора прокуратуры. При этом для применения всех видов принудительного медицинского лечения независимо от видов и этапов реализации меры уголовного наказания устанавливался судебный порядок.

12 июня 1992 года Законом РФ «О внесении изменений и дополнений в Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР»²¹² был внесен ряд

²¹¹ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1913.

²¹² Там же. – № 29. – Ст. 1687.

изменений и дополнений в порядок исполнения и отбывания лишения свободы в различных ИТУ.

Прежде всего, в связи с ликвидацией Союза ССР и его органов организация и деятельность исправительно-трудовых учреждений была передана в ведение МВД РФ.

Принятый Закон усовершенствовал правовое положение осужденных: были расширены их общегражданские права и свободы (обеспечивалась свобода совести, гарантировалась право осужденных на личную безопасность, свобода обращения в суд и иные контролирующие и надзирающие органы), урегулированы специальные правовые возможности, связанные с отбыванием лишения свободы (получение посылок, телефонные переговоры и переписка, отпуска осужденных, а также вопросы, связанные с распоряжением денежными средствами), регламентировались вопросы дисциплинарной практики. В результате вместо прежнего направления прокурорского надзора, связанного с обеспечением соблюдения осужденными возложенных на них обязанностей, были заложены нормативные основы для формирования в рамках этой отрасли нового направления прокурорского надзора, связанного с наблюдением за соблюдением общегражданских и специальных прав и законных интересов осужденных.

В новой редакции ИТК РСФСР отдельное внимание было уделено вопросам контроля уголовно-исполнительных отношений. В этой связи был установлен депутатский и общественный контроль за деятельностью ИТУ. Так, ст. 11.1 ИТК РСФСР предусматривала, что члены наблюдательных комиссий и иные уполномоченные Советом народных депутатов лица, действовавшие по поручению Совета или его органов, по согласованию с соответствующим органом внутренних дел имели право встречаться со всеми лицами, находившимися в местах исполнения наказания, принимать жалобы осужденных и участвовать в их разрешении, знакомиться с необходимыми для этой работы документами, кроме секретной оперативной документации.

В начале 90-х годов была разработана и частично реализована Концепция судебной реформы²¹³. В результате 26 июня 1992 года был принят Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации»²¹⁴, впервые определивший содержание судебной власти, а также ряд других нормативно-правовых актов, закрепивших независимость судей при осуществ-

²¹³ Концепция судебной реформы в Российской Федерации. – М., 1992.

²¹⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1792.

влении правосудия. Судебные органы были исключены из предмета надзора прокуратуры, за ними был закреплен приоритет в правообеспечительной, правозащитной и правосстановительной деятельности. Кроме того, были заложены правовые основы для создания системы судебного контроля практически во всех сферах государственной и общественной жизни. В этой связи 23 мая 1992 года Законом РФ были внесены изменения и дополнения в УПК РСФСР 1960 года, установившие временное (до принятия нового УПК РФ) введение института судебной проверки законности и обоснованности предварительного заключения²¹⁵. Принятие указанных актов актуализировало научную дискуссию о соотношении судебной и прокурорской властей²¹⁶.

С учетом исключения судебной деятельности из предмета прокурорского надзора, прокурор фактически прекратил осуществлять надзор за исполнительными действиями суда, касающейся реализации таких видов наказания, как штраф, конфискация имущества, лишение специального воинского или почетного звания, классного чина или государственных наград. Кроме того, из предмета прокурорского надзора фактически была исключена судебная деятельность в стадии исполнения приговора. К тому же она претерпела существенные упрощения. 6 марта 1992 года был установлен единоличный судебный порядок разрешения вопросов, возникающих в ходе исполнения приговора²¹⁷. Законом РФ от 18 февраля 1993 года общественные организации были исключе-

²¹⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 25. – Ст. 1389.

²¹⁶ См.: *Либус И.А.* Презумпция невиновности в советском уголовном процессе. – Ташкент, 1981. – С. 205-210; *Алексеев Н.С., Даев В.Г., Кокорев Л.Д.* Очерк развития науки советского уголовного процесса. – Воронеж, 1980. – С. 205; *Нажимов В.П.* Суд как орган правосудия по уголовным делам. – М., 1970. – С. 148; *Руднев В.* О судебном аресте // *Российская юстиция.* – 1995. – № 5. – С. 44; *Дроздов Г.* Судебный контроль за расследованием преступлений // *Сов. юстиция.* – 1992. – № 15-16; *Шадрин В.С.* Обеспечение прав личности и предварительное расследование в уголовном процессе // *Государство и право.* – 1994. – № 4. – С. 99; *Бойков А.Д.* Судебная реформа: обретение и просчеты // *Государство и право.* – 1994. – № 6. – С. 21; *Масленникова Л.Н.* Становление судебного контроля за арестом и содержанием под стражей в стадии предварительного расследования // *Актуальные проблемы расследования преступлений.* – М., 1995. – С. 85-93; *Якимович Ю.К.* Прокурорский надзор и судебный контроль за предварительным расследованием // *Новое российское законодательство и практика его применения: материалы конф.* – Барнаул, 1997. – С. 3-5.

²¹⁷ Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 27. – Ст. 1560.

ны из числа субъектов, могущих участвовать в привнесении представлений в судебные органы по данной категории дел²¹⁸. Упрощение судебного производства в стадии исполнения приговора наряду с повышением роли судебных органов в правоприменительной практике способствовали реанимации высказанных в 70–80-х годах идей о создании специализированных судов по исполнению приговоров (пенитенциарных судов)²¹⁹. При этом на указанные судебные органы предлагалось возложить не только разрешение вопросов, связанных с исполнением приговора, но также широкие контрольные полномочия за уголовно-исполнительной системой²²⁰. Развитию подобных идей отчасти способствовала фактическая неизменность правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов в местах предварительного заключения и исполнения уголовных наказаний в условиях стремительно развивающихся правовых отношений в уголовно-исполнительной сфере и судоустройстве. Расширение правовых возможностей осужденных, связанных, в том числе, с обжалованием решений администраций исправительных учреждений при неизменном содержании прокурорского надзора, заставляло осужденных и лиц, находящихся в предварительном заключении, искать альтернативные пути отстаивания своих притязаний. С учетом новых приоритетов в устройстве судебной власти и идеологической поддержки такого подхода, несмотря на то, что прокуратура формально продолжала оставаться единственным органом осуществляющим надзор за законностью в местах предварительного заключения и лишения свободы, в начале 90-х годов одним из альтернативных средств защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов постепенно становился судебный порядок.

21 июля 1993 года был принят Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»²²¹,

²¹⁸ Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1993. – № 10. – Ст. 360.

²¹⁹ См.: *Свиридов М.К.* Контроль суда за исполнением приговора // Пробл. борьбы с рецидивной преступностью. – Томск, 1978. – С. 123; *Он же.* О судах по исполнению приговора // Правовые вопросы борьбы с преступностью: сб. статей. – Томск, 1984. – С. 156-157; *Гельфер М.* О повышении роли суда в исправлении и перевоспитании осужденных // Соц. законность. – 1970. – № 5. – С. 52; *Карпец И.И.* Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. – М., 1978. – С. 270.

²²⁰ *Руднев В.* Пенитенциарный судья (к вопросу о судебном контроле за исполнением наказаний) // Российская юстиция. – 2001. – № 8. – С. 32-34.

²²¹ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 33. – Ст. 1316.

определивший систему органов и учреждений МВД РФ, осуществлявших исполнение наказания в виде лишения свободы, правовое положение сотрудников указанных органов, основания и условия применения ими специальных средств и реализации отдельных полномочий в отношении осужденных. Однако основное значение данного Закона заключалось в том, что на нормативном уровне впервые была закреплена автономность уголовно-исполнительной системы, ее ориентированность на исполнение уголовных наказаний, предполагавших изоляцию от общества (в условиях начавшейся реформы лишение свободы сохраняло за собой роль основной меры уголовного наказания), а также освобождение ее от иной непрофильной деятельности (например, от исполнения различных принудительных мер, реализация которых не была связана с отбыванием наказания). Между тем, несмотря на то, что законодательное закрепление отмеченных положений способствовало частичному изменению предмета и пределов надзора, в целом содержание и правовые средства надзора в рассматриваемой отрасли на данном этапе развития правовых отношений остались неизменными.

Статья 38 указанного Закона определяла субъектов, имевших право осуществлять контроль деятельности данных органов и учреждений. Их круг включал в себя: высшие органы государственной власти РФ, органы государственной власти и управления субъектов Федерации, а также центральные и территориальные органы управления уголовно-исполнительной системой в МВД РФ, на которые был возложен непосредственный контроль мест лишения свободы. Несмотря на то, что прокуратура в этом Законе не была названа среди контролирующих органов, ч. 4 ст. 38 предоставляла Генеральному прокурору РФ и подчиненным ему соответствующим специализированным и территориальным прокурорам право беспрепятственного посещения мест лишения свободы. Отсутствие упоминания прокуратуры среди субъектов, осуществлявших контроль за деятельностью органов и учреждений, исполнявших уголовные наказания в виде лишения свободы, объяснялось сохранением формальной монополии прокуратуры на осуществление надзора за деятельностью государственных органов и доминированием на данном историческом этапе взглядов о наличии существенной разницы между надзорной деятельностью прокурорских органов и контролем иных публичных органов²²².

²²² См.: Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М., 1987. – С. 26; Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. – М., 2005. –

В 1992 году были внесены изменения в действовавшую Конституцию РСФСР 1979 года, согласно которым к ведению федеральных органов власти РФ были отнесены вопросы судостроительства, прокуратуры, уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства (п. «о» ст. 72).

Таким образом, предконституционный период развития пенитенциарного надзора характеризуется утратой прокуратурой монопольного положения в осуществлении контрольно-надзорной деятельности в уголовно-исполнительной области. На этом этапе прокурорский надзор за законностью в местах предварительного заключения и лишения свободы хотя и продолжал оставаться самостоятельной отраслью, вместе с тем фактически уже представлял собой наряду с судебным и ведомственным контролем лишь одну из форм контроля пенитенциарной сферы. Внесение изменений в уголовно-исполнительное законодательство и частичная реализация вновь принятых концептуальных положений, касающихся устройства судебной власти, изменили характер надзора, а также сузили его предмет и пределы. При этом утрата прокуратурой ведущей роли в осуществлении надзора за формирующейся уголовно-исполнительной системой во многом была обусловлена отставанием в правовом регулировании прокурорской деятельности в условиях быстро изменяющихся уголовно-исполнительных отношений.

3.2. Развитие пенитенциарного надзора после принятия Конституции РФ 1993 года

Начало следующего этапа становления пенитенциарного надзора связано с принятием Конституции РФ 1993 года. Основной Закон РФ нормативно закрепил вновь провозглашенные политические приоритеты в государственно-правовом строительстве, а также установил правовые основы устройства и деятельности прокуратуры в РФ.

Статья 2 Конституции РФ окончательно установила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Кроме того, на государство была возложена обязанность признавать, соблюдать и защищать данные правовые приоритеты. Часть 4 ст. 15 Конституции РФ определила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее

правовой системы. При этом подчеркивалось, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Таким образом, был закреплен примат международно-правовых норм в регулировании национальных правовых отношений. Указанные положения Конституции РФ предопределили дальнейшее направление развития пенитенциарных отношений с учетом международных требований и стандартов, касающихся исполнения и отбывания уголовных наказаний, а также обращения с осужденными.

Между тем, если вновь принятая Конституция позволяла достаточно четко определить тенденции развития уголовно-исполнительных отношений, то в вопросах установления правового положения органов прокуратуры была полная неопределенность. Статья 11 Конституции РФ, закрепив перечень высших государственных органов РФ, не назвала среди них прокуратуру. В свою очередь, ст. 129 Конституции РФ, определив правовой статус прокурорских органов наряду с судами, оставила открытым вопрос о характере связи между ними и их правовой природе.

Неопределенность правового положения прокуратуры обусловила возникновение дискуссии об ее месте в действующей системе органов государственной власти. Как правило, прокуратуру относили либо к одной из традиционных ветвей власти (представительной²²³, исполнительной²²⁴ или судебной²²⁵), либо говорили об ее особой роли в дейст-

²²³ Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1991. – С. 44; Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. Круглый стол // Государство и право. – 1994. – № 5; Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в РФ. Общая часть: учеб. пособие. – Екатеринбург, 1994. – С. 8.

²²⁴ Гуляев В. России – надежные властные структуры // Сов. юстиция. – 1992. – № 23–24; Федоров Н.В. О судебной реформе в России // Государство и право. – 1992. – № 6. – С. 11; Гуляев В.Е. Российская государственность: состояние и тенденции // Полит. проблемы теории государства. – М., 1993; Проблемы общей теории государства и права / под ред. В.С. Нерсисянца. – М., 1999; Черемных Г.Г. Судебная власть в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1999. – С. 11.

²²⁵ Евстигьев И.Е. Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992. – С. 11; Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. О судебной власти в России // Государство и право. – 2001. – № 10. – С. 25; Точилковский В.Н. О концепции прокурорской власти // Сов. госу-

вующей системе органов власти²²⁶, при этом не исключая ее принадлежность к президентским структурам²²⁷ или властям особого рода²²⁸. Вместе с тем приведенные позиции, несмотря на их внешнюю логичность, обладали рядом недостатков.

Прежде всего, для них было характерно отсутствие нормативно-правовых аргументов. Все приведенные суждения либо не соответствовали, либо противоречили действовавшему в этот период законодательству. Во-вторых, как правило, сторонники приведенных взглядов сводили роль вновь учрежденной прокуратуры к осуществлению какой-либо одной функции (преимущественно, надзорной), в то время как новая российская прокуратура представляла собой многофункциональный орган. В результате игнорирование других направлений деятельности прокуратуры способствовало неадекватному отражению значения прокурорских органов в российском государственном аппарате. Наконец, изложенные суждения по существу представляли собой не совсем

дарство и право. – 1990. – № 9. – С. 46; *Настольная книга государственного служащего*. – М., 1999. – С. 44.

²²⁶ *Новиков С.Г., Рагинский М.Ю.* Прокуратура в системе советского государственного аппарата // *Правоведение*. – 1974. – № 3. – С. 45; *Даев В.Г., Маршурнов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора. – Л., 1990. – С. 41-42; *Гаврилов В.В.* Сущность прокурорского надзора в СССР. – Саратов, 1984. – С. 126-134; *Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г.* Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. – М., 2000. – С. 21.

²²⁷ *Королев Г.Н.* Прокуратура РФ в период правовой реформы: лекция. – Ижевск, 1998. – С. 7; *Кулагин П.* Прокуратура должна стать органом президентской власти // *Законность*. – 2001. – № 1. – С. 29.

²²⁸ *Халиулин А.Г.* К вопросу о месте прокуратуры в системе органов государственной власти // *Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: в 2 ч. Ч. 1. Тез. науч.-практич. конф.* – М., 2005. – С. 12; *Курбанов Р.Д., Халиулин А.Г.* К вопросу о месте прокуратуры в Российском государстве // *Конституционная законность: предпосылки и реальность*. – М., 2002. – С. 22-23; *Чиркин В.Е.* Государствование. – М., 1999. – С. 358-375; *Он же.* Государственное управление. – М., 2002 – С. 250; *Сухарев А.Я.* Российская прокуратура: история и реальности преобразований // *Проблемы совершенствования прокурорского надзора*. – М., 1997. – С. 6; *Ковязина Ю.* Основы возникновения и существования надзорной власти в России // *Законность*. – 2002. – № 1. – С. 2-8; *Якимович Ю.К.* Прокуратура и прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы // *Применение нового законодательства в области борьбы с преступностью: сб. статей*. – М.: РИПК МВД РФ, 1994. – С. 5-9.

удачную попытку модификации существовавшего в советской правовой доктрине подхода к определению институциональной принадлежности прокуратуры с учетом теории разделения властей. При этом, как правило, прокуратура чисто формально относилась к какой-либо ветви власти на основании одного признака без раскрытия сущности и значения прокурорских органов в целом. К примеру, функционирование прокуратуры довольно продолжительное время в структуре Министерства юстиции позволяло относить ее к исполнительной ветви власти; включение основных положений, регулировавших ее статус, в главу 7 «Судебная власть» Конституции РФ – к судебной; подотчетность прокуратуры в советское время высшему представительному (законодательному) органу – Верховному Совету СССР – к законодательной ветви власти.

В результате возникла необходимость выработки концептуальных основ функционирования прокурорских органов в изменившейся социально-политической обстановке. В этой связи в 1994 году была разработана Концепция развития прокуратуры на переходный период²²⁹, предложившая рассматривать прокуратуру не в рамках традиционных или вновь придуманных ветвей власти, а как орган, однозначно не принадлежавший ни к одной из них, но в то же время занимавший особое положение в системе органов государственной власти. Такое специфическое положение позволяло выступать ей в качестве самостоятельного эффективного элемента системы сдерживания любой из ветвей власти, а также осуществлять различные функции, возложенные на нее Законом о прокуратуре 1992 года²³⁰. Хотя предложенная концепция не смогла разрешить проблем, связанных с определением правового положения прокурорских органов, были закреплены тенденции развития прокуратуры как многофункционального органа, одновременно реализующего как надзорные, так и судебные полномочия, включая поддержание государственного обвинения и реализацию уголовного преследования лиц, совершивших преступления.

Поскольку, как показала историческая ретроспектива развития прокурорского надзора, изменение функционального содержания деятельности прокуратуры не всегда приводило к изменению характера и содержания надзора в рассматриваемой сфере, трансформация прокуратуры в начале 90-х годов не оказала существенного влияния на содер-

²²⁹ *Прокуратура Российской Федерации (концепция развития на переходный период)*. – М., 1994.

²³⁰ Там же. – С. 24-26.

жание и организацию прокурорского надзора в пенитенциарной сфере. Прокурорский надзор сохранил прежнее содержание, за исключением деятельности в стадии исполнения приговора, которая хотя и продолжала рассматриваться некоторыми учеными как продолжение надзора, начатого на досудебных этапах²³¹, тем не менее, в силу установленной организационно-правовой независимости судебных органов, фактически была отнесена к судебной деятельности прокурора в рамках уголовного судопроизводства. В этой связи изданный 15 декабря 1994 года Приказ Генерального прокурора РФ № 67 «О совершенствовании прокурорского надзора за соблюдением законов в местах предварительного заключения, при исполнении уголовных наказаний» сохранял прежнее содержание и организацию прокурорского надзора в данной отрасли²³².

Конституция РФ активизировала процесс принятия новых нормативных актов, призванных регулировать правовые отношения в пенитенциарной сфере, а также приведения ранее действовавших актов в соответствие с закрепленными конституционными положениями. В этой связи 15 июля 1995 года был принят ФЗ РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»²³³. Этот акт впервые на законодательном уровне урегулировал порядок исполнения уголовно-процессуального задержания и предварительного заключения, а также определил правовое положение лиц, отбывавших указанные виды изоляции и виды учреждений, их исполнявших. Кроме того, им предусматривались различные формы контроля за исполнением и отбыванием задержания и предварительного заключения. При этом хотя и закреплялась ведущая роль прокуратуры в осуществлении надзора за законностью реализации указанных мер (например, ст. 16 предусматривала порядок согласования с Генеральным прокурором РФ Правил внутреннего распорядка, ст. 32 – санкцию прокурора на размещение в одиночной камере, ст. 51 устанавливала прокурорский надзор за исполнением законов в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений), фактически не исклю-

²³¹ См.: Басков В.И. Курс прокурорского надзора. – М., 1998. – С. 298-310; Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. – М., 2000. – С. 290 и далее.

²³² Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». С приложением ведомственных нормативных актов. – М., 1996. – С. 528-531.

²³³ СЗ РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2759.

чался (а иногда и прямо предусматривался) судебный порядок оценки различных обстоятельств, связанных с отбыванием задержания и предварительного заключения. К примеру, п. 7 ст. 17 устанавливал право лиц, находившихся в данных учреждениях, обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами, *в том числе в суд* (курсив наш. – О.В.), по вопросу о законности и обоснованности их содержания под стражей и нарушения их законных прав и интересов. Статья 39 предусматривала альтернативный (судебный) порядок обжалования мер дисциплинарной ответственности, наложенных на задержанных и арестованных. Аналогичный порядок устанавливался ст. 42 для обжалования постановления о материальной ответственности указанных лиц. Наконец, ст. 49 прямо закрепляла одним из оснований освобождения лиц из мест предварительного заключения наряду с постановлением прокурора также решение суда (судьи).

С учетом того, что действовавшее в этот период процессуальное законодательство не предусматривало отдельных производств, связанных с разрешением вопросов, касающихся отбывания задержания и предварительного заключения, до 27 апреля 1993 года указанные вопросы разрешались в порядке, устанавливаемым Законом СССР от 30 июня 1987 года «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»²³⁴. 27 апреля 1993 года был принят Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»²³⁵, ст. 3 которого фактически разрешала обжалование в суд любого решения публичного органа или должностного лица. В итоге, с учетом последовательной реализации положений Концепции судебной реформы в Конституции РФ и ряде иных федеральных законов, обозначившаяся в начале 90-х годов конкуренция между прокурорскими и судебными органами в вопросах правовой оценки изоляции от общества была усилена. В судебной практике появились случаи судебного разрешения вопросов, связанных с оценкой не только законности и обоснованности применения мер предварительной изоляции, но также условий и порядка их исполнения и дисциплинарной практики в отношении лиц, задержанных и подвергнутых предварительному заключению под стражу.

Таким образом, второй этап формирования пенитенциарного надзора, хронологически обусловленный принятием Конституции РФ, харак-

²³⁴ Ведомости СНД и ВС СССР. – 1989. – № 22. – Ст. 416.

²³⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.

теризовался сохранением прежней роли прокуратуры в обеспечении законности в местах предварительного заключения и при исполнении уголовных наказаний в условиях усиления судебного контроля сферы реализации уголовно-процессуального задержания и предварительного заключения под стражу.

3.3. Пенитенциарный надзор, осуществляемый прокуратурой, во второй половине 90-х годов XX века

Принятие Конституции РФ обусловило внесение изменений в Закон о прокуратуре 1992 года. В результате 17 ноября 1995 года ФЗ РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”» была принята новая редакция Закона о прокуратуре²³⁶ (далее по тексту – Закон о прокуратуре), обозначившая начало третьего этапа становления пенитенциарного надзора.

Несмотря на то, что основным назначением прокуратуры провозглашалось осуществление надзора за исполнением действующих на территории РФ законов, Законом о прокуратуре окончательно была закреплена многофункциональная (смешанная) модель построения отечественных органов прокуратуры, возлагавшая на них осуществление также таких функций, как уголовное преследование (поддержание государственного обвинения), участие в рассмотрении дел судами, координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью²³⁷. Принятый Закон, как и предыдущий, оставил открытым вопрос о государственно-правовой природе органов прокуратуры, определив ее как единую федеральную централизованную систему органов. В то же время в новой редакции были исключены многие поло-

²³⁶ СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

²³⁷ Несмотря на нормативное закрепление основных направлений деятельности прокуратуры, в этот период вопрос о функциональном содержании ее деятельности оставался открытым. Подробнее см.: *Халиулин А.Г.* Уголовное преследование как функция прокуратуры: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1997. – С. 23.; *Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г.* Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. – М., 2000. – С. 22, 35; *Шалумов М.С.* Система функций российской прокуратуры. – Кострома, 2003. – С. 10-11; *Рябцев В.П.* Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации. – М., 2000. – С. 65 и др.

жения о надзоре прокуратуры за процессуальной и иной деятельностью судов. Однако, поскольку не был разрешен вопрос о правовом статусе прокуратуры, проблемы соотношения прокурорской и судебной власти, к сожалению, не получили своего окончательного разрешения.

С учетом правовых приоритетов, закрепленных в Конституции РФ, Законом о прокуратуре была установлена новая самостоятельная отрасль прокурорского надзора – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Одновременно с этим в предмет всех остальных отраслей прокурорского надзора в качестве самостоятельного элемента было включено наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина со стороны органов, учреждений и должностных лиц, поднадзорных органам прокуратуры, в пределах соответствующих отраслей. Позже указанные сквозные направления деятельности прокуратуры получили наименование правозащитной или правообеспечительной прокурорской деятельности²³⁸.

Поскольку из предмета прокурорского надзора была исключена судебная деятельность, связанная с разрешением вопросов, возникавших в стадии исполнения приговора, изменилось содержание отрасли, а также предмет и пределы надзора. В новой редакции Закона прокурорский надзор был обозначен как надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполнявших наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. С учетом обозначенных правовых приоритетов в ст. 32 Закона о прокуратуре, определяющую предмет, помимо надзора за соблюдением порядка и условий отбывания различных мер уголовно-процессуального и уголовно-правового воздействия было также включено наблюдение за соблюдением установленных законодательством РФ прав задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принуди-

²³⁸ Бессарабов Г.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. – М.: НОРМА, 2007 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2009. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный; Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди. – М., 2003; *Он же*. Правозащитная деятельность – приоритетное направление в работе российской прокуратуры // *Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сб. материалов Всерос. науч.-практич. конф.* – СПб., 2003.

тельного характера по решению суда. Таким образом, Закон о прокуратуре впервые, отталкиваясь от принятой Конституции РФ и произошедших изменений в уголовно-исполнительном законодательстве, определил новое содержание отрасли, фактически разделив его на два основных направления: надзор за законностью деятельности органов и учреждений, исполнявших уголовные наказания и иные назначаемые судом меры принудительного характера, включая уголовно-процессуальное задержание и предварительное заключение под стражу, а также надзор за соблюдением прав лиц, в отношении которых эти меры применялись²³⁹. В остальном новая редакция закона оставляла неизменным содержание прокурорского надзора в рассматриваемой отрасли. Согласно ст. 33 и 34, объем и характер правовых средств был прежним, неизменной оставалась и организация надзора.

Несмотря на то, что нормативное закрепление в новой редакции закона такого направления, как соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, являлось последовательным шагом в приведении правового регулирования прокурорского надзора в данной отрасли в соответствие с вновь установленными конституционными и уголовно-исполнительными приоритетами, предложенная реализация такого подхода вызывала определенные проблемы. Это было единственное направление, которое наряду с надзором за соблюдением прав отдельных лиц закрепляло надзор за соблюдением ими обязанностей. При этом, несмотря на то, что законодатель оставлял открытым вопрос о том субъекте, на которого возлагалось соблюдение обязанностей в рамках данного направления, с учетом контекста иных норм, определявших содержание надзора в данной отрасли, речь, безусловно, шла о соблюдении обязанностей со

²³⁹ Как было отмечено выше, ст. 32 Закона о прокуратуре включала в предмет надзора три основных элемента: законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение установленных законодательством РФ и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания; законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы. Однако с учетом направленности и характера правоприменительной деятельности поднадзорных органов и учреждением ее условно можно разделить на два указанных направления.

стороны осужденных и иных лиц, подвергнутых по решению суда мерам принудительного характера, возложенных на них ст. 36 ФЗ РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», ст. 10 ИТК РСФСР и Правилами внутреннего распорядка ИТУ²⁴⁰. Более того, после закрепления новой редакции ст. 32 Закона о прокуратуре в литературе прямо указывалось, что одним из элементов предмета прокурорского надзора в данной отрасли является также исполнение обязанностей указанными лицами²⁴¹.

Включение в компетенцию прокурора соблюдения законов самими осужденными даже в советский период признавалось далеко не всеми учеными²⁴², поскольку достаточно проблематично было определить пределы самостоятельного юридически значимого поведения указанной категории лиц. Аналогичная ситуация была характерна и для правового положения осужденных по ИТК РСФСР 1979 года после изменений 1992 года. К тому же в этот период такой подход не в полной мере соответствовал положениям ст. 1 Закона о прокуратуре, исключившим граждан и иных отдельных лиц из предмета прокурорского надзора. Анализ прочих положений Закона о прокуратуре позволял сделать вывод, что из предмета надзора были исключены все категории граждан независимо от специфики их правового статуса. В этой связи осуществление надзора за соблюдением осужденными и иными лицами, подвергнутыми по решению суда мерам принудительного характера, обя-

²⁴⁰ Об утверждении правил внутреннего распорядка ИТУ и инструкции о порядке предоставления осужденным краткосрочных выездов за пределы мест лишения свободы: Приказ МВД РФ № 421 от 23.11.1992 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2009. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

²⁴¹ См.: *Комментарий* к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». С приложением ведомственных нормативных актов. – М., 1996. – С. 158; *Российский прокурорский надзор: учебник*. – М., 2001. – С. 344; *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора. – М., 1998. – С. 298-310; *Басков В.И., Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора. – М., 2000. – С. 290; *Прокурорский надзор: Курс лекций и практикум / под ред. проф. Е.Ю. Винокурова*. – М., 2000. – С. 286; *Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник*. – М., 2001. – С. 213-214.

²⁴² См.: *Правовые гарантии законности в СССР*. – М., 1962 – С. 376-377; *Гинзбург В.Г., Тарасов А.А.* Прокурорский надзор за исполнением приговоров. – М., 1953. – С. 197.

занностей с учетом специфики отбывания данных мер, означало дополнительное наделение прокурора полномочиями по дисциплинарному и уголовному преследованию указанных субъектов. Такой подход фактически приводил к дублированию с иными прокурорскими полномочиями, связанными с уголовным преследованием, а также с дисциплинарными возможностями администраций ИТУ и иных органов и учреждений, исполнявших назначенные судом принудительные меры. К тому же в рамках правообеспечительной деятельности прокуратуры в пределах данной отрасли практически было закреплено совершенно противоположное направление деятельности.

Возможно, что такой подход законодателя объяснялся попыткой восстановления прежних возможностей прокуратуры, с учетом резко возросшего числа правонарушений и преступлений, совершенных осужденными и лицами, находившимися в местах предварительной изоляции²⁴³. Вместе с тем на практике надзор за соблюдением обязанностей осужденными и лицами, подвергнутыми по решению суда мерам принудительного характера, фактически был замещен дисциплинарной практикой администраций соответствующих органов и учреждений. Однако самое неблагоприятное последствие заключалось в том, что были созданы препятствия для дальнейшего развития правообеспечительного направления в рамках данной отрасли, а также усилена неопределенность роли прокуратуры при судебном разрешении вопросов, связанных с оценкой правомерности применения дисциплинарных мер в отношении осужденных и иных лиц, подвергнутых мерам принудительного характера.

13 января 1996 года была разработана и утверждена Президентом РФ Концепция реорганизации уголовно-исполнительной системы МВД России (на период до 2005 года)²⁴⁴, предусматрившая дальнейшую гуманизацию отбывания наказания в исправительных учреждениях. В частности, были определены такие направления реформирования, как совершенствование правовых основ деятельности уголовно-исполнительной системы, системы управления органами и учреждениями, исполняющими наказания, форм и методов исправления осужденных, развитие взаимодействия с общественными и религиозными организациями и т.д.

²⁴³ См.: Аргументы и факты. – 1990. – № 25.

²⁴⁴ Концепция реорганизации уголовно-исполнительной системы МВД России (на период до 2005 года). – М., 1996.

24 февраля 1996 года был принят ФЗ РФ «О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы» от 21.02.1996 г.²⁴⁵ и ФЗ РФ «О присоединении Российской Федерации к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и протоколам к нему» от 21.02.1996 г.²⁴⁶ В результате Россия взяла на себя обязательства не только отменить смертную казнь, но и передать уголовно-исполнительную систему из полицейского ведомства в гражданское и привести свое уголовно-исполнительное законодательство и практику исполнения и отбывания уголовных наказаний в соответствие с европейскими правилами и стандартами. В развитие указанных положений 16 мая 1996 года был подписан Указ Президента РФ «О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы»²⁴⁷, в п. 4 которого были даны рекомендации Генеральному прокурору РФ усилить надзор за исполнением законов об условиях содержания лиц, осужденных к смертной казни, и лиц, которым смертная казнь заменена пожизненным лишением свободы. 24 мая 1996 года был принят Уголовный кодекс РФ²⁴⁸, сокративший составы преступлений, за совершение которых ранее назначалась смертная казнь. 8 октября 1997 года был подписан Указ Президента РФ «О реформировании уголовно-исполнительной системы»²⁴⁹, а 28 июля 1998 года Указ Президента РФ «О передаче уголовно-исполнительной системы из МВД в ведение Министерства юстиции РФ»²⁵⁰, в соответствии с которыми уголовно-исполнительная система была передана из МВД в ведение Минюста РФ.

Непосредственное влияние на дальнейшее формирование пенитенциарного надзора оказали положения ФЗ РФ «О присоединении Российской Федерации к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и протоколам к нему», согласно которым Россия присоединилась к Четвертому протоколу, регулировавшему Положения, касающиеся Европейского суда по правам человека (далее по тексту – Европейски суд). В соответствии с указанными документами,

²⁴⁵ СЗ РФ. – 1996. – № 9. – Ст. 774.

²⁴⁶ Там же. – 1996. – № 9. – Ст. 775.

²⁴⁷ Там же. – 1996. – № 21. – Ст. 2468.

²⁴⁸ Там же. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

²⁴⁹ Там же. – 1997. – № 41. – Ст. 4683.

²⁵⁰ Там же. – 1998. – № 31. – Ст. 3841.

граждане РФ и иные лица, находящиеся на территории РФ, могли обращаться в Европейский суд в связи с нарушением положений, предусмотренных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года²⁵¹ (далее по тексту – Конвенция), в частности, требований ст. 3, 5–7 Конвенции, установивших основы правового статуса лиц, подвергнутых предварительной изоляции или лишению свободы²⁵². Более того, Россия фактически признавала регулирующее значение решений Европейского суда по правам человека, вынесенных в отношении граждан иных государств – членов Совета Европы. Хотя Конвенция и решения Европейского суда по конкретным делам не содержали прямых предписаний, касавшихся организации и устройства контроля сферы изоляции от общества, с учетом того, что основной формой разрешения правовых споров, связанных с оценкой правомерности оснований избрания и условий содержания при исполнении тех или иных видов изоляции, в указанных странах был судебный порядок, правоприменительная практика стала ориентироваться на судебное разрешение подобных дел. В результате усилилась критика

²⁵¹ СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

²⁵² С 2000 года Европейским судом по правам человека инициировано проведение расследований по 268 делам, в числе которых имелись претензии к учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы. В 2002 году было принято первое негативное решение, касающееся администрации следственного изолятора № 1 г. Магадана (дело № 47095/99 «Калашников против Российской Федерации»). До настоящего времени Европейский суд частично удовлетворил претензии к уголовно-исполнительной системе только 32 заявителей (11,9 % от общего количества изучаемых жалоб) и отклонил претензии 38 заявителей (14,2 %). Если рассматривать активность Европейского суда по рассмотрению жалоб на действия и решения органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, то она характеризуется следующими показателями. В 1999 году в ГУИН Минюста России (ФСИН России) поступила для проведения расследования одна жалоба, в 2000 году – ни одной новой жалобы, в 2001 году – 4, в 2002 году – 10, в 2003 году – 16, то в 2004 году – уже 41, в 2005 году – 55, в 2006 году – 53, в 2007 году – 85 новых жалоб. Подробнее см: Конвенция о защите прав человека и основных свобод и реализация ее требований в УИС Российской Федерации через решения Европейского суда по правам человека // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2009. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

национальной модели прокуратуры как несоответствующей ее аналогам в ряде европейских стран. По мнению некоторых ученых, осуществление прокуратурой правообеспечительной (правозащитной) деятельности создавало предпосылки для подмены судебной формы защиты нарушенных прав и свобод граждан. В правовом государстве, считали эти авторы, только суд вправе осуществлять правосоставительную и правозащитную деятельность. При этом не всегда были учтены правовые основы деятельности Европейского суда, согласно которым указанный судебный орган был вправе лишь оценивать соблюдение фундаментальных прав человека и гражданина, установленных Конвенцией в конкретном случае, не прибегая при этом к оценке легитимности существующих порядков правоприменительной деятельности. Другими словами, установление этим судом нарушения прав отдельных лиц в конкретном случае не означало признания порочности той или иной правообеспечительной системы. Соответственно отдельные нарушения прав граждан не могли служить основаниями для признания сложившейся национальной системы прокурорского надзора не соответствующей каким-либо международным стандартам.

31 декабря 1996 года был принят ФКЗ РФ «О судебной системе Российской Федерации»²⁵³, ст. 1 которого, развивая конституционные требования, устанавливала положение об осуществлении судебной власти исключительно судами. Законом не допускалось осуществление правосудия и подмена правосудия правоприменительной деятельностью иных государственных органов и должностных лиц, включая прокуратуру. Указанные положения закладывали нормативно-правовую основу для дальнейшего развития института судебного контроля, в том числе в области контроля пенитенциарных отношений.

21 декабря 1996 года в связи с принятием нового УК РФ были внесены изменения в ИТК РСФСР и УПК РСФСР, исключившие деятельность наблюдательных комиссий²⁵⁴. Таким образом, окончательно были ликвидированы формы общественного контроля мест лишения свободы, разработанные в советский период. При этом, несмотря на то, что практически все действовавшие на данном этапе законодательные акты предусматривали создание различных форм общественного контроля

²⁵³ СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

²⁵⁴ Там же. – 1996. – № 52. – Ст. 5881.

пенитенциарных органов и учреждений, на практике в течение последующих десяти лет реально никаких форм общественного контроля не существовало.

Таким образом, третий этап становления пенитенциарного надзора характеризовался изменением содержания надзорной деятельности прокуратуры с учетом положений Конституции РФ и внесенных ранее изменений в уголовно-исполнительное и уголовно-процессуальное законодательство, фактической ликвидацией общественных форм контроля пенитенциарных отношений и дальнейшим развитием нормативно-правовых основ судебного контроля в области исполнения уголовных наказаний и реализации иных принудительных мер, назначаемых по решению суда.

3.4. Пенитенциарный надзор после принятия Уголовно-исполнительного кодекса РФ

Четвертый этап формирования пенитенциарного надзора был связан с принятием Уголовно-исполнительного кодекса РФ 1997 года²⁵⁵. 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 принципы и стандарты, регулировавшие различные формы отбывания уголовных наказаний и обращения с осужденными. При этом ч. 4 ст. 3 УИК РФ не исключила возможность при наличии соответствующих условий реализацию международных правил, носивших рекомендательный характер. Во-вторых, серьезное внимание было уделено правовому положению осужденных. В этой связи гл. 2 УИК РФ закрепила ряд положений, касавшихся правового статуса лиц, отбывавших различные виды уголовных наказаний. В-третьих, УИК РФ впервые на законодательном уровне урегулировал исполнение наказаний, не связанных с изоляцией от общества. Наконец, в новом уголовно-исполнительном законе впервые законодательно был предусмотрен судебный контроль в области пенитенциарных отношений, а также расширены возможности судебных органов в разрешении ряда вопросов, возникавших в ходе исполнения и отбывания наказания.

²⁵⁵ СЗ РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 198.

Переоценка идеологических аспектов проблем прав человека, произошедшая в конце 80-х годов XX века, способствовала активному заключению Союзом ССР, а позже РСФСР и РФ многосторонних международных договоров, а также резолюций и решений международных организаций по вопросам прав человека²⁵⁶, в том числе регулировавших исполнение уголовных наказаний и правовой статус лиц, отбывавших наказания²⁵⁷. Несмотря на то, что большинство из этих актов носило рекомендательный характер, тем не менее они во многом определили перспективы развития национальной пенитенциарной политики. При этом некоторые из них, обладая рекомендательным значением, в силу отдельных международных соглашений, заключенных Россией, имели приоритет в своей реализации. Так, с учетом существенной специфики

²⁵⁶ Наиболее значимыми являются: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (СССР не присоединился к этой конвенции); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ратифицирован СССР 18 сентября 1973 года); Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года (ратифицирован СССР 18 сентября 1973 года) и др. Согласно п. 14 Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года и ст. 17 Конституции РФ, ставшая самостоятельным государством Российская Федерация приняла на себя все международно-правовые обязательства бывшего Союза ССР, касающиеся обеспечения прав и законных интересов человека. Подробнее см.: *Права человека: сб. междунар. актов.* – М., 1998. – С. 337-381.

²⁵⁷ Среди них ведущая роль принадлежала: Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1975 года, Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными 1955 года, Кодексу поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 года, Своду принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой-либо форме, Декларации о защите всех лиц от насильственных исчезновений 1992 года, Правилам ООН, касающимся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы 1990 года, а также принятой Советом Европы Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 1987 года, Конвенции Международной организации труда относительно принудительного или обязательного труда 1930 года, Основным принципам обращения с заключенными 1990 года, Европейским тюремным правилам 1987 года (в настоящее время – Европейским пенитенциарным правилам). Подробнее см.: *Комментарий к международным правовым актам и стандартам обращения с осужденными.* – Псков: Изд-во Псков. юрид. ин-та ФСИН России, 2009.

Европейские пенитенциарные правила несли для РФ приоритетное значение по сравнению с Минимальными стандартными правилами обращения с заключенными 1955 года²⁵⁸.

Основное значение международных стандартов заключалось в том, что они на наднациональном уровне определили основные критерии отнесения различных мер воздействия к уголовно-исполнительным или приравненным к ним, а также закрепили основные принципы, порядок и условия их реализации и отбывания.

Согласно международным стандартам, такие меры было принято именовать пенитенциарными²⁵⁹ и относить к ним все виды воздействия на субъектов, предполагавшие изоляцию от общества, назначаемую в целях обеспечения интересов предварительного производства и правосудия по уголовным делам, а также безопасности при исполнении уголовных наказаний и иных мер принудительного характера, исполнявшиеся в специальных закрытых учреждениях на основании отдельных судебных решений и неисключавшие реализацию воспитательно-исправительного воздействия при условии обеспечения прав и свобод лиц, в отношении которых эти меры применялись (п. 13–21 Рекомендации Комитета министров государствам – членам Совета Европы, касавшиеся применения предварительного заключения под стражу²⁶⁰; Принцип 4 Основных принципов обращения с заключенными; Правила 7, 58 и 60 Минимальных стандартных правил обращения с заключенными; ст. 10 Декларации о защите всех лиц от насильственных исчезновений; ст. 6 Принципов эффективного предупреждения и расследова-

²⁵⁸ См.: *Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации* / под ред. проф. А.И. Зубкова. – М., 2008 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2009. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

²⁵⁹ Традиционно термин «пенитенциарный» в отечественной науке используется в двух смыслах: в широком – для обозначения уголовно-исполнительной деятельности в целом и узком – для обозначения исполнения уголовных наказаний, предполагающих изоляцию от общества (лишения свободы, ареста как меры уголовного наказания и т.п.).

²⁶⁰ См.: *Сборник конвенций, рекомендаций и резолюций, касающихся пенитенциарных вопросов*. – Рязань, 2008. – С. 51-53.

ния незаконных, произвольных и суммарных казней; ст. 10 Международного пакта о гражданских и политических правах)²⁶¹.

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 годов XX века²⁶². 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 года (после внесения изменений 1992 года).

Предоставление осужденным базового статуса гражданина РФ актуализировало проблему прокурорского надзора за соблюдением осуж-

²⁶¹ См.: *Комментарий к международным правовым актам и стандартам обращения с осужденными*. – Псков, 2009. – С. 17, 18, 62; *Права человека и пенитенциарные учреждения: учеб. пособие по правам человека для персонала пенитенциарных учреждений*. – Женева, 2000. – С. 26.

²⁶² См.: *Ременсон А.Л.* Теоретические вопросы исполнения лишения свободы и перевоспитания заключенных: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Томск, 1965; *Стручков Н.А.* Правовое регулирование исполнения наказания: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1963; *Крахмальник Л.Г.* Кодификация исправительно-трудового законодательства. – М., 1978. – С. 59; *Беляев А.А.* Правовое положение осужденных к лишению свободы. – Горький, 1976; *Селиверстов В.И.* Теоретические проблемы правового положения лиц, отбывающих наказания. – М., 1992. – С. 15 и далее и др.

денными 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 значение²⁶³.

²⁶³ См.: *Настольная книга прокурора*. Коллектив авторов. – М., 2003. – С. 352; *Котляева О.А.* Роль прокуратуры в обеспечении юридической помощи осужденным в исправительных учреждениях // Консультант Плюс [Электронный

После принятия УИК РФ прокуратура стала выступать в роли основного гаранта соблюдения прав и свобод лиц, находившихся в соответствующих учреждениях лиц, так как 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.

УИК РФ впервые на законодательном уровне урегулировал исполнение таких уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества, как обязательные работы, штраф, запрет занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и ограничение свободы. Как было показано выше, окончательно надзор за исполнением подобных видов наказаний был возложен на прокуратуру к началу 80-х годов XX века. При этом с учетом специфики их исполнения прокурорский надзор за законностью их реализации осуществлялся в двух направлениях: в рамках надзора за судебной деятельностью в стадии исполнения приговора и в рамках отдельного направления отрасли прокурорского надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения и при исполнении наказаний. Закон о прокуратуре 1992 года исключил первое и нормативно закрепил второе направление, возложив на прокуратуру осуществление надзора за соблюдением законности при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы. В дальнейшем Закон о прокуратуре 1995 года сохранил данное направление прокурорской деятельности.

Анализ содержания прокурорской деятельности, связанной с реализацией данного направления надзора до принятия Закона о прокуратуре

1992 года, показал, что, поскольку исполнение указанных мер наказания не предполагало изоляции от общества, организационно и функционально этот вид надзора фактически ничем не отличался от надзора за прочей судебной деятельностью и за деятельностью иных административных органов. Включение данного направления в отрасль прокурорского надзора за исполнением законов в местах предварительной изоляции и лишения свободы было обусловлено особым значением и единой организацией прокурорского надзора (его высшим характером, позволявшим охватывать деятельность любых органов, исполнявших приговор, включая судебные), а также одинаковой направленностью правовых отношений, складывавшихся в сфере исполнения приговора между осужденными и различными органами и учреждениями, призванными исполнять вынесенные судебные решения²⁶⁴. В дальнейшем сохранение этого направления в рамках прокурорского надзора за исполнением законов администрациями исправительных органов и учреждений, а также при исполнении иных принудительных мер, назначаемых судом, во многом было обусловлено сложившейся традицией.

После принятия УИК РФ надзор за соблюдением законности при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, несмотря на то, что рассматривался отдельными авторами в качестве самостоятельного направления в рамках отрасли надзора за исполнением законов при исполнении уголовных наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом²⁶⁵, фактически утратил свое самостоятельное значение.

Во-первых, как уже отмечалось выше, определенная часть уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, исполнение которых осуществлялось судами, перестала входить в предмет прокурорского надзора в силу неподнадзорности судебных органов прокуратуре. Во-вторых, надзор за законностью исполнения отдельных видов уголовных наказаний был включен в иные отрасли прокурорского надзора (например, после изменений, внесенных в Закон о прокуратуре от 10 февраля 1999 года²⁶⁶, надзор за исполнением уголовного наказания в виде

²⁶⁴ См.: Бровин Г.И., Михайлов В.Т. Указ. соч. – С. 6.

²⁶⁵ Прокурорский надзор за законностью исполнения уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества. – М., 1998; Настольная книга прокурора. – С. 375-376.

²⁶⁶ Российская газета. – 17.02.1999.

штрафа стал реализовываться в рамках надзора за исполнением законов судебными приставами). В-третьих, содержание отдельных видов наказания (например, запрета заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности) не предполагало комплексного характера надзора за их соблюдением в силу упрощенного содержания самой деятельности по их исполнению, а также исключения деятельности иных, прежде всего негосударственных, органов, на которые могло быть возложено непосредственное исполнение данного вида наказания, из предмета надзора прокуратуры в соответствии со ст. 1 Закона о прокуратуре. Наконец, поскольку исполнение указанных видов наказания не предусматривало изоляции от общества, оно исключило основное содержание уголовно-исполнительной деятельности, предполагавшее реализацию карательного, исправительно-воспитательного воздействия, а также осуществление мер безопасности. Это означало, что в отношении осужденных к мерам наказания, не связанным с изоляцией от общества, соответствующими уголовно-исполнительными органами и учреждениями не могли применяться основные уголовно-исполнительные меры, включая 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. Кроме того, фактическому исключению из предмета надзора прокуратуры деятельности, связанной с исполнением альтернативных лишению свободы наказаний, также способствовало то, что назначение и исполнение отдельных их видов (например, ареста и ограничения свободы) в силу отсутствия соответствующих экономико-правовых условий попросту не осуществлялось.

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 уголовно-го 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 установила общий надзорный режим за исполнением законов органами и учреждениями, исполнявшими такие наказания.

С учетом того, что в соответствии с ч. 3 ст. 97 УК РФ ст. 18 УИК РФ регулировала исполнение только принудительного лечения, назначенного лицам во время или после применения мер уголовного наказания, предметом прокурорского надзора данной отрасли окончательно была охвачена лишь медицинская деятельность, связанная с реализацией принудительного лечения лиц, назначенного наряду или после уголовного наказания. В этой связи также произошла фактическая корректировка содержания прокурорского надзора: надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполнявших принудительные меры, назначаемые судом, был ограничен лишь деятельностью уголовно-исполнительных и специализированных органов и учреждений, осуществлявших принудительное лечение только осужденных, которым такие меры были определены судом наряду с назначением наказания или во время его отбывания.

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)²⁶⁷. При этом спектр взглядов на затронутую проблему был представлен тремя основными позициями: противников расширения судебного контроля и сохранения прежней надзорной роли прокуратуры²⁶⁸; сторонников широкого введения ин-

²⁶⁷ Тулянский Д.В. Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве. – М., 2006. – С. 43-49; Гумба М.Р. Система конституционных принципов правосудия и формы их реализации в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 17; Епанешников В.С. Юридическая ответственность лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2000. – С. 35; Зубенко В.М. Общественный контроль в пенитенциарных учреждениях для несовершеннолетних и институт омбудсмена // Российский следователь. – 2003. – № 2. – С. 36; Крашенинников П.В. Пенитенциарной системе в ведение Минюста быть // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 1998. – № 8. – С. 23; Лебедев В.М. Проблемы становления и развития судебной власти в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2000. – С. 276; Сундуров Ф.Р., Бакулина Л.В. Судебный контроль за соблюдением личных и социально-экономических прав осужденных к лишению свободы // Лишение свободы и права осужденных в России. – Тольятти, 1999. – С. 222-223; Гуськова А.П., Муратова Н.Г. Судебное право: история и современность судебной власти в сфере уголовного судопроизводства. – М., 2005. – С. 152-153.

²⁶⁸ Бойков А.Д. Третья власть в России. – М., 1997. – С. 225.

ститута судебного контроля²⁶⁹ и выступавших за его введение при определенном изменении прежних форм прокурорской деятельности²⁷⁰.

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 данного 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 положения 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 прокурорской 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 пе-

²⁶⁹ *Пилюк А.* Состязательность на стадии предварительного расследования и судебного контроля // Российская юстиция. – 2000. – № 4. – С. 12; *Муратова Н.Г.* Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории, законодательного регулирования и практики. – Казань, 2004. – С. 337-343.

²⁷⁰ *Буянский С.Г.* Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. – М., 2006. – С. 100-111; *Химичева Г.П.* Досудебное производство по уголовным делам: концепции совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. – М., 2003. – С. 302-303; *Шалумов М.С.* Судебный контроль и прокурорский надзор: не междоусобица, а взаимодействие // Российская юстиция. – 2001. – № 4. – С. 15-16; *Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации / под ред. проф. А.И. Зубкова.* – 2-е изд., перераб. – М., 2005. – С. 61.

нитенциарных отношений, не позволило судебному контролю за исполнением наказаний получить столь широкое распространение, 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 уголовном процессе²⁷¹, ни в науке прокурорского надзора²⁷².

С принятием УИК РФ практически было сформировано новое содержание прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполнявших наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Несмотря на то, что формально продолжали действовать положения Закона о прокуратуре, определявшие прежний предмет, пределы и правовые средства прокурорской деятельности, прокурорский надзор в данной отрасли был в большей степени ориентирован на наблюдение за деятельностью органов и учреждений, исполнявших только меры изоляции от общества, назначенные по решению суда, и обеспечение прав лиц, находившихся в такой изоляции. С учетом новых требований уголовно-исполнительного законодательства из предмета надзора *de facto* было исключено наблюдение за соблюдением обязанностей осужденными, а также исполнение уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества. Кроме того, в качестве дополнительной гарантии законности и обеспечения прав осужденных был законодательно закреплен судебный контроль уголовно-исполнительной системы. Указанные новеллы свидетельствовали о появлении принципиально нового вида прокурорского надзора в уголовно-исполнительной сфере, для которого было харак-

²⁷¹ Гапонов Е.Н. К вопросу об учреждении пенитенциарных судов в судебной системе России // Российский судья. – 2008. – № 8; Ложкина Л.В. Заключение под стражу осужденных, злостно уклоняющихся от отбывания наказания в виде штрафа, обязательных работ, исправительных работ или ограничения свободы (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. – Ижевск, 2007. – С. 78; Николок В.В. Судебный контроль за исполнением приговора // Вестник Оренбургского государственного университета. – Оренбург, 2006. – № 3. – С. 132-133.

²⁷² Зеленин С. Зависимость суда от позиции прокурора // Законность. – 2001. – № 5. – С. 14-16; Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. – 2001. – № 1.

терно сохранение прежней внешней формы прокурорского надзора с фактически новым содержанием надзорной деятельности, обусловленным вновь принятым уголовно-исполнительным законодательством.

3.5. Дальнейшее развитие пенитенциарного надзора

Последующий этап развития пенитенциарного надзора был обусловлен дальнейшими изменениями уголовно-исполнительного и уголовно-процессуального законодательства, направленными на последовательную реализацию международных стандартов в отечественной пенитенциарной системе.

21 июля 1998 года был принят Федеральный закон РФ № 117-ФЗ²⁷³, передавший систему следственных изоляторов из ведения МВД РФ и иных правоохранительных органов в ведение Главного управления исполнения наказаний 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 системы²⁷⁴ или надзор за исполнением законов администрациями пенитенциарных учреждений²⁷⁵. 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, прокурор-

²⁷³ СЗ РФ. – 1998. – № 30. – Ст. 3613.

²⁷⁴ См.: *Прокурорский надзор: учебник для вузов* / под ред. проф. Г.П. Химичевой. – М., 2001. – С. 119-120.

²⁷⁵ *Скуратов Ю.* Полномочия прокуратуры во взаимоотношениях с судебной системой // *Российская юстиция.* – 1999. – № 3. – С. 13.

ский 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 «пенитенциарный» 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, в частности до и после принятия нового уголовно-исполнительного законодательства. 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 надзора²⁷⁶. В этой связи введение подобного термина способствовало бы более адекватному отражению прокурорской деятельности²⁷⁷.

18 декабря 2001 года был принят УПК РФ²⁷⁸, установивший новый порядок уголовно-процессуальной деятельности, связанной с исполнением приговора. Вновь принятый уголовно-процессуальный закон обособил процессуальную деятельность, связанную с судебным разреше-

²⁷⁶ Широкозахватный подход в определении предмета и пределов прокурорского надзора в данной отрасли вызывал критику еще применительно к положению Закона о прокуратуре СССР. Подробнее см.: *Якимович Ю.К.* Предмет прокурорского надзора за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях // Актуальные правовые вопросы борьбы с преступностью: сб. статей. – Томск, 1988. – С. 172-181.

²⁷⁷ В этой связи можно провести аналогию с прокурорским надзором за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. Несмотря на то, что гл. 3 Закона о прокуратуре содержит широкое определение данной отрасли надзора, ст. 37 УПК РФ уточняет, что в предмет надзора включается только уголовно-процессуальная деятельность дознавателя и следователя.

²⁷⁸ СЗ РФ. – 2001. – № 52. – Ст. 4921.

нием вопросов, возникавших в ходе исполнения приговора, выделив ее в отдельные производства в рамках стадии исполнения приговора²⁷⁹. 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.

Таким образом, в результате принятия УПК РФ, с одной стороны, из стадии исполнения приговора были полностью исключены полномочия прокурора, обусловленные ранее осуществлявшейся функцией надзора за судебной деятельностью, с другой, – принятие закона обусловило возникновение новых проблем, связанных с определением функционального содержания деятельности прокурора на данном этапе судопроизводства. Однако 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. Однако они были сохранены в полном объеме при реализации надзора за деятельностью органов и учреждений, исполнявших назначаемые судом меры изоляции. В этой связи можно было вести речь о начале формирования новых, процессуально-ориентированных методов осуществления прокурорской дея-

²⁷⁹ См.: *Воронин О.В.* Исполнение приговора по УПК РФ. – Томск, 2006. – С. 5; *Он же.* Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с условно-досрочным освобождением. – Томск, 2004. – С. 42; *Он же.* О функциях прокурора в производстве по условно-досрочному освобождению // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: в 2 ч. Ч. II: тез. науч.-практич. конф. – М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. – С. 34-37; *Он же.* Прокурорский надзор в Российской Федерации. – Томск, 2008. – С. 245-248; *Тулянский Д.В.* Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве. – М., 2006. – С. 23.

тельности в рассматриваемой сфере²⁸⁰. 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 формирования нового вида прокурорского наблюдения в пенитенциарной сфере – пенитенциарного надзора.

Иначе говоря, к началу XXI века несмотря на отдельные положения Закона о прокуратуре, определявшие содержание прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполнявших наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, с учетом последовательного развития уголовно-исполнительного и иного законодательства был сформирован новый тип прокурорского надзора в уголовно-исполнительной сфере – пенитенциарный надзор. Его отличительными характеристиками служил более узкий предмет и пределы надзора, а также наличие собственного инструментария реализации прокурорских полномочий.

Подводя итог становлению пенитенциарного надзора, можно сделать следующие выводы:

1. Формирование отечественного пенитенциарного надзора, осуществляемого органами прокуратуры, протекало в несколько этапов. Первый этап, хронологически обусловленный принятием Закона о прокуратуре 1992 года, характеризовался утратой прокуратурой монопольного положения в области контроля уголовно-исполнительной сферы и фактическим сужением предмета надзора по сравнению с прокурорским надзором в рассматриваемой отрасли в советский период.

Второй был связан с принятием Конституции РФ 1993 года и ряда федеральных законов, усиливших судебный контроль сферы предварительной изоляции от общества.

Началом третьего этапа послужило принятие новой редакции Закона о прокуратуре 17 ноября 1995 года. В этот период произошло даль-

²⁸⁰ Косвенным аргументом в пользу появления нового процессуального инструментария осуществления пенитенциарного надзора могло также служить установление (сохранение) судебного порядка избрания и продления предварительного заключения под стражу по УПК РФ.

нейшее сужение содержания надзорной деятельности прокуратуры с учетом положений Конституции РФ и измененного уголовно-исполнительного и иного законодательства.

Четвертый этап был связан с принятием УИК РФ и появлением принципиально нового вида прокурорского надзора в уголовно-исполнительной сфере, для которого было характерно сохранение прежней внешней формы прокурорского надзора с фактически новым содержанием надзорной деятельности. После принятия УИК РФ прокурорский надзор окончательно был ориентирован на наблюдение за деятельностью учреждений, исполнявших преимущественно меры изоляции от общества, назначенные по решению суда, и обеспечение прав лиц, находившихся в такой изоляции.

Наконец, завершающий, пятый, этап развития пенитенциарного надзора характеризовался формированием отдельного инструментария реализации прокурорских полномочий.

2. Пенитенциарный надзор прокуратуры не являлся монопольной формой осуществления контрольной деятельности за уголовно-исполнительной системой. Поскольку прокурорский надзор утратил высшее контрольное значение, пенитенциарный надзор обладал ограниченным содержанием и представлял собой лишь одну из форм осуществления контрольной деятельности наряду с судебным, ведомственным и общественным контролем сферы уголовно-исполнительных отношений.

3. Определяющее значение на становление пенитенциарного надзора оказали тенденции развития уголовно-исполнительной и судебной систем. В первом случае определяющей тенденцией стала ориентированность пенитенциарной системы на консолидацию органов, исполнявших различные виды изоляции от общества, в одном ведомстве и обособление их функционирования от деятельности органов и учреждений, направленной на реализацию иных мер, предполагавших альтернативное воздействие на поведение осужденных. Во втором, наоборот, – расширение сферы судебной защиты за счет включения в предмет судебного контроля разрешения практически любых вопросов, возникавших в ходе или в связи с отбыванием наказания, включая порядок и условия его отбывания, дисциплинарную практику и разрешение обращений.

4. Принципиальное отличие пенитенциарного надзора, осуществляемого прокуратурой, от прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначенные судом меры принудительного характера, администра-

циями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, 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.

ИСТОЧНИКИ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Всеобщая декларация прав человека (1948) // Права человека: сб. междунар. документов. – М.: Юрид. лит., 1998.
2. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, принятые в Женеве (1955) // Междунар. соглашения и рекомендации ООН в области защиты прав человека и борьбы с преступностью: сб. междунар. документов. – М., 1989.
3. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила): Приняты резолюцией 45/110 Генеральной Ассамблеей ООН от 14 дек. 1990 г. // Права человека и пенитенциарные учреждения: учеб. пособие по правам человека для персонала пенитенциар. учреждений. – Женева, 2000.
4. Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1975 года // Комментарий к международным правовым актам и стандартам обращения с осужденными. – Псков: Изд-во Псков. юрид. ин-та ФСИН России, 2009.
5. Минимальные стандартные правилам обращения с заключенными 1955 года // Комментарий к международным правовым актам и стандартам обращения с осужденными. – Псков: Изд-во Псков. юрид. ин-та ФСИН России, 2009.
6. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 года // Комментарий к международным правовым актам и стандартам обращения с осужденными. – Псков: Изд-во Псков. юрид. ин-та ФСИН России, 2009.
7. Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой-либо форме // Комментарий к международным правовым актам и стандартам обращения с осужденными. – Псков: Изд-во Псков. юрид. ин-та ФСИН России, 2009.

8. Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений 1992 года // Комментарий к международным правовым актам и стандартам обращения с осужденными. – Псков: Изд-во Псков. юрид. ин-та ФСИН России, 2009.

9. Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, 1990 года // Комментарий к международным правовым актам и стандартам обращения с осужденными. – Псков: Изд-во Псков. юрид. ин-та ФСИН России, 2009.

10. Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, принятая Советом Европы в 1987 году // Комментарий к международным правовым актам и стандартам обращения с осужденными. – Псков: Изд-во Псков. юрид. ин-та ФСИН России, 2009.

11. Конвенция Международной организации труда относительно принудительного или обязательного труда 1930 года // Комментарий к международным правовым актам и стандартам обращения с осужденными. – Псков: Изд-во Псков. юрид. ин-та ФСИН России, 2009.

12. Основные принципы обращения с заключенными 1990 года // Комментарий к международным правовым актам и стандартам обращения с осужденными. – Псков: Изд-во Псков. юрид. ин-та ФСИН России, 2009.

13. Европейские пенитенциарные правила // Комментарий к международным правовым актам и стандартам обращения с осужденными. – Псков: Изд-во Псков. юрид. ин-та ФСИН России, 2009.

14. Кэмпбелл (Campbell) и Фэлл (Fell) против Соединенного Королевства: Решение Европ. суда по правам человека от 28 июля 1984 г. // Европ. суд по правам человека: Избр. решения: в 2 т. – М., 2000.

15. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

16. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

17. Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации» от 01 апреля 1993 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]:

Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

18. Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

19. Закон РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

20. Закон РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее осуществлении» от 02 июля 1992 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

21. Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

22. Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 21 июля 1993 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

23. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 20 дек. 2001 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

24. Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

25. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

26. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

27. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08 января 1997 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

28. Федеральный закон РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15 июля 1995 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

29. Федеральный закон РФ «О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы» от 26 февраля 1996 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

30. Федеральный закон РФ «О присоединении Российской Федерации к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах и протоколам к нему» от 21 февраля 1996 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

31. Федеральный закон РФ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» от 21 июня 2008 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

32. Указ Президента РФ «О реформировании уголовно-исполнительной системы» от 08 октября 1997 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

33. Указ Президента РФ «О передаче уголовно-исполнительной системы из МВД в ведение Министерства юстиции РФ» от 28 июля 1998 года // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. – М.: АО Консультант Плюс, 1992 – . – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

ЛИТЕРАТУРА

1. *А.В.* Прокурорский надзор как орган тюремного управления // Тюремный вестник. – 1900. – № 8–10.
2. *Алексеев Н.С., Даев В.Г., Кокорев Л.Д.* Очерк развития науки советского уголовного процесса. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1980.
3. Аргументы и факты. – 1990. – № 25.
4. *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора. – М.: Зерцало, 1998.
5. *Басков В.И., Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора. – М.: Зерцало, 2000.
6. *Бегалиев К.* Прокурорский надзор за расследованием дел о преступлениях несовершеннолетних. – М.: Юрид. лит., 1971.
7. *Беляев А.А.* Правовое положение осужденных к лишению свободы. – Горький: [Б.м.и.], 1976.
8. *Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве. – М.: Велби, 2005.
9. *Беляев Н.А.* Общественный контроль за деятельностью исправительных и воспитательных учреждений. – Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1962.
10. *Белякин Н.М., Самсонов В.З., Сафонов А.П.* Прокурорский надзор за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях: методич. пособие. – М.: [б.и.], 1984.
11. *Бессарабов В.Г.* Правозащитная деятельность – приоритетное направление в работе российской прокуратуры // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сб. материалов Всерос. науч.-практич. конф. – СПб., 2003.
12. *Бессарабов В.Г.* Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди. – М.: [б.и.], 2003.
13. *Бессарабов Г.Г., Кашаев К.А.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. – М.: Норма, 2007 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2009. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.
14. *Бойков А.Д.* Судебная реформа: обретение и просчеты // Государство и право. – 1994. – № 6.
15. *Бородин С.В., Кудрявцев В.Н.* О судебной власти в России // Государство и право. – 2001. – № 10.
16. *Бриллиантов А.В., Курганов С.И.* Уголовно-исполнительное право Российской Федерации: учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.
17. *Бровин Г.И., Михайлов В.Т.* Прокурорский надзор за законностью исполнения приговоров. – М.: Юрид. лит., 1977.

18. *Буцковский Н.* О деятельности прокурорского надзора вследствие отделения обвинительной власти от судебной. – СПб.: Тип. Второго отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1867.
19. *Буянский С.Г.* Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. – М.: Издательский дом «Буквоед», 2006.
20. Ведомости ВС РСФСР. – 1960. – № 40. – Ст. 592.
21. Там же. – 1961. – № 37. – Ст. 556.
22. Там же. – 1965. – № 40. – Ст. 990.
23. Там же. – 1970. – № 51. – Ст. 1220.
24. Там же. – 1977. – № 12. Ст. 255–258.
25. Там же. – 1984. – № 29. – Ст. 991.
26. Ведомости ВС СССР. – 1955. – № 9.
27. Там же. – 1959. – № 1. – Ст. 15.
28. Там же. – 1966. – № 30. – Ст. 597.
29. Там же. – 1968. – № 23. – Ст. 189.
30. Там же. – 1969. – № 29. – Ст. 247.
31. Там же. – 1969. – № 29. – Ст. 248.
32. Там же. – 1976. – № 29. – Ст. 426.
33. Там же. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
34. Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 25. – Ст. 1389.
35. Там же. – 1992. – № 27. – Ст. 1560.
36. Там же. – 1993. – № 10. – Ст. 360.
37. Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 29. – Ст. 1687.
38. Там же. – 1992. – № 30. – Ст. 1792.
39. Там же. – 1992. – № 33. – Ст. 1913.
40. Там же. – 1992. – № 8. – Ст. 366.
41. Там же. – 1993. – № 19. – Ст. 685.
42. Там же. – 1993. – № 33. – Ст. 1316.
43. Ведомости СНД и ВС СССР. – 1989. – № 22. – Ст. 416.
44. *Верховской К.В.* Служба прокурорского надзора. Прокурор и товарищ прокурора окружного суда. Часть I (опыт практики). – Тифлис: Тип. канцелярии Наместника Его Императорского Величества на Кавказе, 1906.
45. *Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР.* – 1923. – № 10. – Ст. 311.
46. *Витте С.Ю.* Об улучшении тюремной администрации // ЖМЮ. – 1904. – № 12.
47. *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. – Ростов н/Д: Феникс, 1995.
48. *Воронин О.В.* Исполнение приговора по УПК РФ. – Томск: Изд-во НТЛ, 2006.
49. *Воронин О.В.* О функциях прокурора в производстве по условно-досрочному освобождению // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: в 2 ч. Ч. II: Тез. науч.-практич. конф.

- М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005.
50. *Воронин О.В.* Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с условно-досрочным освобождением. – Томск: Изд-во НТЛ, 2004.
51. *Воронин О.В.* Прокурорский надзор в Российской Федерации. – Томск: Изд-во НТЛ, 2008.
52. *Воронин О.В.* О некоторых вопросах действия состязательного начала в производствах по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора // Вестник Томского государственного университета: Общественно-научный периодический журнал. – 2008. – № 316.
53. *Воронин О.В.* Реализация прокурором правообеспечительной функции при рассмотрении и разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора // Вестник Томского государственного университета: Общественно-научный периодический журнал. – 2009. – № 327.
54. *Гаврилов В.В.* Сущность прокурорского надзора в СССР. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1984.
55. *Галкин М.Н.* Материалы к изучению тюремного вопроса. – СПб.: Тип. Второго отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1868.
56. *Гапонов Е.Н.* К вопросу об учреждении пенитенциарных судов в судебной системе России // Российский судья. – 2008. – № 8.
57. *Гартунг Н.* История уголовного судопроизводства и судоустройства Франции, Англии, Германии и России, приуроченная к университетскому курсу. – СПб.: В типографии Э. Арнольда, 1868.
58. *Гельфер М.* О повышении роли суда в исправлении и перевоспитании осужденных // Социалистическая законность. – 1970. – № 5.
59. *Гернет М.Н.* История царской тюрьмы. – М.: Юрид. лит., 1951. – Т.1.
60. *Гернет М.Н.* История царской тюрьмы. – М.: Юрид. лит., 1951. – Т. 2.
61. *Гинзбург В.Г., Тарасов А.А.* Прокурорский надзор за исполнением приговоров. – М.: Госюриздат, 1953.
62. *Гуляев В.* России – надежные властные структуры // Сов. юстиция. – 1992. – № 23–24.
63. *Гуляев В.Е.* Российская государственность: состояние и тенденции // Полит. проблемы теории государства. – М., 1993.
64. *Гумба М.Р.* Система конституционных принципов правосудия и формы их реализации в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.
65. *Гусев Л.Н.* История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917–1954 гг.: сб. документов. – М.: Юрид. лит., 1955.

66. *Гуськова А.П., Муратова Н.Г.* Судебное право: история и современность судебной власти в сфере уголовного судопроизводства. – М.: Юристь, 2005.
67. *Давев В.Г., Мариунов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора. – Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1990.
68. *Детков М.Г.* Содержание пенитенциарной политики Российского государства и ее реализация в системе исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы (1917–1930). – М.: Норма, 1992.
69. *Долежан В.В.* Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1991.
70. *Дроздов Г.* Судебный контроль за расследованием преступлений // Сов. юстиция. – 1992.
71. *Евстатиев И.Е.* Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992.
72. *Еженедельник советской юстиции.* – 1922. – № 28.
73. Там же. – 1922. – № 37–38.
74. Там же. – 1922. – № 5.
75. Там же. – 1925. – № 15. – 413.
76. *Елеонский В.А.* Наблюдательные комиссии. – М.: Юрид. лит., 1966.
77. *Епанешников В.С.* Юридическая ответственность лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2000; *Зубенко В.М.* Общественный контроль в пенитенциарных учреждениях для несовершеннолетних и институт омбудсмена // Российский следователь. – 2003. – № 2.
78. *Закон об условном досрочном освобождении с изложением рассуждений, на коих он основан.* – СПб.: Государственная типография, 1909.
79. *Звирбуль В.К.* Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности (научные основы). – М.: Юрид. лит., 1971.
80. *Зеленин С.* Зависимость суда от позиции прокурора // Законность. – 2001. – № 5.
81. *Игошин В.С., Степанов В.И.* История становления и развития органов предварительного следствия в России. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2006.
82. *Известия ЦИК и Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов.* – 1917. – 28 ноября. – № 238.
83. *Инструкция об организации распределительных комиссий, предусмотренных Временной инструкцией о лишении свободы, как меры наказания, и о порядке отбывания такового* // Пролетарская революция и право. – 1918. – № 8–10.
84. *Инструкция смотрителю Санкт-Петербургского тюремного замка.* – СПб.: Тип. Министерства внутренних дел, 1852.
85. *История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу. 1955–1991 гг.: сб. правовых актов.* – М.: Спарк, 1997.

86. *Казанцев С.М.* История царской прокуратуры. – СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 1993.
87. *Карпец И.И.* Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. – М.: Юрид. лит., 1978.
88. *Кашаев К.А.* Прокурор – гарант соблюдения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве России. – М.: Издательский дом «Городец», 2008.
89. *Ковязина Ю.* Основы возникновения и существования надзорной власти в России // Законность. – 2002. – № 1.
90. *Кожевников М.В.* Органы, выполнявшие функции советской прокуратуры до ее учреждения (1917–1922) // Уч. зап. юрид. ф-та МГУ. – 1949. – № 3.
91. *Козлов А.Ф.* Прокурорский надзор в РФ. Общая часть: учеб. пособие. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1994.
92. *Комментарий* к международным правовым актам и стандартам обращения с осужденными. – Псков: Изд-во Псков. юрид. ин-та ФСИН России, 2009.
93. *Комментарий* к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации / под ред. проф. А.И. Зубкова. – М.: Норма, 2008 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2009. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.
94. *Комментарий* к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации / под ред. проф. А.И. Зубкова. – 2-е изд., перераб. – М.: Норма, 2005.
95. *Комментарий* к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». С приложением ведомственных нормативных актов. – М.: Норма, 1996.
96. *Конвенция* о защите прав человека и основных свобод и реализация ее требований в УИС Российской Федерации через решения Европейского суда по правам человека // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2009. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.
97. *Концепция* реорганизации уголовно-исполнительной системы МВД России (на период до 2005 года). – М.: ГУИН МВД России, 1996.
98. *Концепция* судебной реформы в Российской Федерации. – М.: [б.и.], 1992.
99. *Коптяева О.А.* Роль прокуратуры в обеспечении юридической помощи осужденным в исправительных учреждениях // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2009. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

100. *Королев Г.Н.* Прокуратура РФ в период правовой реформы: лекция. – Ижевск: Изд-во «Детектив Q информ», 1998.
101. *Крахмальник Л.Г.* Кодификация исправительно-трудового законодательства. – М.: Юрид. лит., 1978.
102. *Крашенинников П.В.* Пенитенциарной системе в ведение Минюста быть // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 1998. – № 8.
103. *Кулагин П.* Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. – 2001. – № 1.
104. *Курбанов Р.Д., Халиулин А.Г.* К вопросу о месте прокуратуры в Российском государстве // Конституционная законность: предпосылки и реальность. – М., 2002.
105. *Курс уголовного права:* в 3 т. Т. 2. Общая часть. Учение о наказании: учеб. для вузов. – М.: Норма, 2002.
106. *Лебедев В.М.* Проблемы становления и развития судебной власти в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2000.
107. *Лебединский В.Г., Каленов Ю.А.* Прокурорский надзор в СССР. – М.: Госюриздат, 1957.
108. *Ленин В.И.* ПСС. – Т. 45.
109. *Либус И.А.* Презумпция невиновности в советском уголовном процессе. – Ташкент: Узбекистан, 1981.
110. *Ложкина Л.В.* Заключение под стражу осужденных, злостно уклоняющихся от отбывания наказания в виде штрафа, обязательных работ, исправительных работ или ограничения свободы (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. – Ижевск, 2007.
111. *Масленникова Л.Н.* Становление судебного контроля за арестом и содержанием под стражей в стадии предварительного расследования // Актуальные проблемы расследования преступлений. – М., 1995.
112. *Материалы НКЮ.* – Вып. II. – 1918.
113. *Матющенко М.А.* Прокурорский надзор за исполнением уголовных наказаний, не связанных с мерами воспитательно-трудового воздействия: учеб. пособие. – Харьков, 1987.
114. *Мелкумов В.Г.* Советская прокуратура и проблемы общего надзора. – Душанбе: Ирфон, 1970.
115. *Министерство юстиции за сто лет. 1802-1902.* Исторический очерк. – М.: СПАРК, 2001.
116. *Митюков М.А.* О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. – 2001. – № 1.
117. *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. Т. 1. Прокуратура на западе и в России. – М.: Университетская типография, 1889.
118. *Муратова Н.Г.* Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории, законодательного регулирования и практики. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2004.

119. *Нажимов В.П.* Суд как орган правосудия по уголовным делам. – М., 1970.
120. *Назаров С.Н.* Общая теория надзорной деятельности. – М.: Книга-сервис, 2007.
121. *Настольная книга государственного служащего* / под ред. В.И. Шатулла. – М., 1999.
122. *Настольная книга прокурора.* Коллектив авторов. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, изд-во «Экслит», 2003.
123. *Никитин В.Н.* Тюрьма и ссылка. Историческое, законодательное, административное и бытовое положение заключенных, пересыльных, их детей и освобожденных из-под стражи со времени возникновения русской тюрьмы до наших дней. 1560–1880 гг. – СПб.: Типография Г. Шпарварг, 1880.
124. *Николюк В.В.* Судебный контроль за исполнением приговора // Вестник Оренбургского государственного университета. – Оренбург, 2006. – № 3.
125. *Новиков С.Г., Рагинский М.Ю.* Прокуратура в системе советского государственного аппарата // Правоведение. – 1974. – № 3.
126. *О настоящем положении тюремного вопроса.* – Б.м., б.г.
127. *Об утверждении правил внутреннего распорядка ИТУ и инструкции о порядке предоставления осужденным краткосрочных выездов за пределы мест лишения свободы: Приказ МВД РФ № 421 от 23.11.1992* // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2009. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.
128. *Обзор преобразований по тюремной части при новых установлениях (1906–1912 гг.)* // Тюремный вестник. – 1912. – № 10. – Ст. 1581.
129. *Описание Виленского замка: Инструкция главному надзирателю.* – Вильно: [б.и.], 1821.
130. *Пассек А.А.* Проект о преобразовании тюрем. – СПб.: Тип. Министерства внутренних дел, 1867.
131. *Петроградский Военно-революционный комитет.* – М.: Госюриздат, 1967. – Т. 3.
132. *Печников А.П.* Тюремные учреждения Российского государства (1649 – октябрь 1917 гг.): Историческая хроника. – М.: Изд-во «Щит-М», 2004.
133. *Пилюк А.* Состязательность на стадии предварительного расследования и судебный контроль // Российская юстиция. – 2000. – № 4.
134. *Познышев С.В.* Очерки тюремоведения. – М.: Издание Г.А. Лемана и Б.Д. Плетнева, 1915.
135. *Права человека и пенитенциарные учреждения: учеб. пособие по правам человека для персонала пенитенциарных учреждений.* – Женева, 2000.
136. *Права человека: сб. междунар. актов.* – М.: Юрид. лит., 1998.
137. *Правовые гарантии законности в СССР.* – М.: Изд-во АН СССР, 1962.
138. *Проблемы общей теории государства и права* / под ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 1999.

139. *Прокуратура* Российской Федерации (концепция развития на переходный период) / под ред. Ю.И. Скуратова. – М., 1994.
140. *Прокурорский надзор* в Российской Федерации: учебник. – М.: Изд-во МПЭПУ: Юрайт-М, 2001.
141. *Прокурорский надзор* за законностью исполнения уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества. – М., 1998.
142. *Прокурорский надзор* по делам несовершеннолетних / под ред. Г.М. Миньковского, А.И. Долговой и др. – М.: Юрид. лит., 1972.
143. *Прокурорский надзор*: курс лекций и практикум / под ред. проф. Е.Ю. Винокурова. – М.: Экзамен, 2000.
144. *Прокурорский надзор*: учебник для вузов / под ред. проф. Г.П. Химичевой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001.
145. ПСЗ РИ. – № 20553.
146. Там же. – № 24307.
147. Там же. – № 6475.
148. Там же. – № 9647.
149. *Пятнадцать лет* деятельности Главного тюремного управления // Тюремный вестник. – 1864. – № 6. – Ст. 300.
150. *Развитие* русского права во второй половине XIX и начале XX века. – М., 1997.
151. *Ременсон А.Л.* Теоретические вопросы исполнения лишения свободы и перевоспитания заключенных: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Томск, 1965; *Стручков Н.А.* Правовое регулирование исполнения наказания: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1963.
152. *Российский прокурорский надзор*: учебник. – М.: Норма, 2001.
153. *Российское законодательство X–XX веков*: в 9 т. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. – М.: Юрид. лит., 1987.
154. *Рохлин В.И.* Прокурорский надзор и государственный контроль. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2003.
155. *Руднев В.* Пенитенциарный судья (к вопросу о судебном контроле за исполнением наказаний) // Российская юстиция. – 2001. – № 8.
156. *Руднев В.* О судебном аресте // Российская юстиция. – 1995. – № 5.
157. *Рябцев В.П.* Функции и направления деятельности органов прокуратуры / Прокурорский надзор в Российской Федерации. – М., 2000.
158. *Сборник конвенций, рекомендаций и резолюций, касающихся пенитенциарных вопросов.* – Рязань: Академия права и управления ФСИН РФ, 2008.
159. *Сборник нормативных актов по советскому исправительно-трудовому праву.* – М.: Госюриздат, 1959.
160. *Свиридов М.К.* Контроль суда за исполнением приговора // Пробл. борьбы с рецидивной преступностью. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1978.
161. *Свиридов М.К.* Порядок разрешения дел об условно-досрочном освобождении от наказания. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1972.

162. *Свиридов М.К.* Сущность и предмет стадии исполнения приговора. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1978.
163. *Свиридов М.К.* О судах по исполнению приговора // Прав. вопр. борьбы с преступностью: сб. статей. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1984.
164. *Свод законов Российской империи: в 12 т. и 5 кн.* // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2008. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.
165. *Селиверстов В.И.* Теоретические проблемы правового положения лиц, отбывающих наказания. – М.: Академия МВД РФ, 1992.
166. СЗ РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2759.
167. Там же. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
168. Там же. – 1996. – № 21. – Ст. 2468.
169. Там же. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
170. Там же. – 1996. – № 52. – Ст. 5881.
171. Там же. – 1996. – № 9. – Ст. 774.
172. Там же. – 1996. – № 9. – Ст. 775.
173. Там же. – 1997. – № 1. – Ст. 1.
174. Там же. – 1997. – № 2. – Ст. 198.
175. Там же. – 1997. – № 41. – Ст. 4683.
176. Там же. – 1998. – № 30. – Ст. 3613.
177. Там же. – 1998. – № 31. – Ст. 3841.
178. Там же. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
179. Там же. – 2001. – № 52. – Ст. 4921.
180. СЗ СССР. – 1924. – № 19. – Ст. 183.
181. Там же. – 1924. – № 23. – Ст. 203.
182. Там же. – 1924. – № 24. – Ст. 206.
183. Там же. – 1930. – № 22. – Ст. 248.
184. Там же. – 1933. – № 40. – Ст. 239.
185. Там же. – 1934. – № 1. – Ст. 2 «б».
186. Там же. – 1934. – № 56. – Ст. 421.
187. Там же. – 1935. – № 11. – Ст. 84.
188. Там же. – 1936. – № 40. – Ст. 338.
189. Там же. – 1936. – № 59. – Ст. 450.
190. *Скуратов Ю.* Полномочия прокуратуры во взаимоотношениях с судебной системой // Российская юстиция. – 1999. – № 3.
191. *Случевский Вл.* Учебник русского уголовного процесса. Судостроительство-судопроизводство. – СПб.: Тип. Стасюлевича, 1913.
192. Советская юстиция. – 1930. – № 6. – С.30.
193. Там же. – 1931. – № 24. – С. 31.

194. *Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г.* Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. – М.: Юрлитинформ, 2000.
195. *Солодилов А.В.* Судебный контроль в системе уголовного процесса России. – Томск: Изд-во ТУСУР, 2000.
196. *Социалистическая законность.* – 1936. – № 9.
197. *Спасенников Б.А.* Принудительные меры медицинского характера: история теории, практика. – СПб: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003.
198. *Спиридонов Б.М.* Прокурорский надзор в стадии исполнения приговора. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983.
199. *Спиридонов Б.М.* Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1978.
200. *Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры.* Круглый стол // Государство и право. – 1994. – № 5.
201. *Степанов М.М.* К вопросу о создании органов предварительного расследования в альтернативных государственных образованиях периода Гражданской войны в России // Следователь. – 1997. – № 2.
202. *Студеникина М.С.* Государственные инспекции в СССР. – М.: Юрид. лит, 1987.
203. *Ступин М.* История телесных наказаний в России. От судебныхников до настоящего времени. – Владикавказ: Типография Терского областного правления, 1887.
204. СУ РСФСР. – 1917. – № 12. – Ст. 170.
205. Там же. – 1917. – № 4. – Ст. 50.
206. Там же. – 1917. – № 9. – Ст. 146.
207. Там же. – 1918. – № 15. – Ст. 223.
208. Там же. – 1918. – № 2. – Ст. 29.
209. Там же. – 1918. – № 26. – Ст. 420.
210. Там же. – 1918. – № 53. – Ст. 598.
211. Там же. – 1918. – № 85. – Ст. 889.
212. Там же. – 1919. – № 13. – Ст. 132.
213. Там же. – 1919. – № 20. – Ст. 235.
214. Там же. – 1919. – № 31-32.
215. Там же. – 1921. – № 23. – Ст. 141.
216. Там же. – 1922. – № 36. – Ст. 424.
217. Там же. – 1922. – № 72-73.
218. Там же. – 1923. – № 10. – Ст. 120.
219. Там же. – 1923. – № 7.
220. Там же. – 1924. – № 86.
221. Там же. – 1926. – № 85. – Ст. 624.
222. Там же. – 1929. – № 81. – Ст. 795.
223. Там же. – 1930. – № 51. – Ст. 628.
224. Там же. – 1931. – № 4. – Ст. 38.

225. СУ РСФСР. – 1933. – № 48. – Ст. 208.
226. СУ. – 1895. – № 195. – Ст. 1635.
227. *Сундуров Ф.Р., Бакулина Л.В.* Судебный контроль за соблюдением личных и социально-экономических прав осужденных к лишению свободы // Лишение свободы и права осужденных в России. – Тольятти, 1999.
228. *Сухарев А.Я.* Российская прокуратура: история и реальности преобразований // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. – М., 1997.
229. *Тадевосян В.С.* Охрана прав несовершеннолетних. – М.: Юрид. лит., 1974.
230. *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР. – М.: Госюриздат, 1956.
231. *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР. – М.: Госюриздат, 1968.
232. *Точиловский В.Н.* О концепции прокурорской власти // Сов. государство и право. – 1990. – № 9.
233. *Тулянский Д.В.* Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве. – М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2006.
234. *Уголовно-исполнительное право Российской Федерации: учебник / под ред. И.Л. Трунова.* – М.: Эксмо, 2005.
235. *Уголовный кодекс РСФСР. Практический комментарий.* – М., 1924.
236. *Улицкий С.Я.* Условно-досрочное освобождение из исправительных учреждений (история и современность). – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2002.
237. *Устав гражданского судопроизводства с позднейшими узаконениями, законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами Министерства юстиции.* – СПб., 1913.
238. *Устав о службе гражданской / Свод законов Российской империи: в 12 т. и 5 кн. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2008. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.*
239. *Устав о содержащихся под стражей / Свод законов Российской империи: в 12 т. и 5 кн. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2008. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.*
240. *Устав о ссыльных / Свод законов Российской империи: в 12 т. и 5 кн. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2008. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.*
241. *Устав уголовного судопроизводства с дополнениями по продолжению 1909 года с предметным указателем.* – СПб.: Тип. Зубкова, 1911.
242. *Учреждение судебных установлений.* – Пг.: Тип. юрид. кн. маг. «Законоведение», 1916.

243. *Федоров Н.В.* О судебной реформе в России // Государство и право. – 1992. – № 6.
244. *Филитов М.* Тюрьмы в России. Собственный проект императрицы Екатерины II // Русская старина. – 1873. – № 7.
245. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. – СПб.: Изд-во «Альфа», 1996. – Т. 1.
246. *Фойницкий И.Я.* Там же. – Т. 2.
247. *Фойницкий И.Я.* Учение о наказании в связи с тюрьмоведением. – М.: Добросвет-2000; Городец, 2000.
248. *Халиулин А.Г.* К вопросу о месте прокуратуры в системе органов государственной власти // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях. Ч. 1: Тез. науч.-практич. конф. – М., 2005.
249. *Халиулин А.Г.* Уголовное преследование как функция прокуратуры: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1997.
250. *Химичева Г.П.* Досудебное производство по уголовным делам: концепции совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. – М.: Изд-во «Экзамен», 2003.
251. *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права (X век – 1917 год). – М.: Зерцало, 2000.
252. *Черемных Г.Г.* Судебная власть в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1999.
253. *Чиркин В.Е.* Государственное управление. – М.: Юристь, 2002.
254. *Чиркин В.Е.* Государствоведение. – М.: Юристь, 1999.
255. *Шадрин В.С.* Обеспечение прав личности и предварительное расследование в уголовном процессе // Государство и право. – 1994. – № 4.
256. *Шалунов М.С.* Система функций российской прокуратуры. – Кострома, 2003.
257. *Шалунов М.С.* Судебный контроль и прокурорский надзор: не междуособица, а взаимодействие // Российская юстиция. – 2001. – № 4.
258. *Якимович Ю.К.* Предмет прокурорского надзора за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях // Актуальные правовые вопросы борьбы с преступностью: сб. статей. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1988.
259. *Якимович Ю.К.* Прокуратура и прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Применение нового законодательства в области борьбы с преступностью: сб. статей. – М.: РИПК МВД РФ, 1994.
260. *Якимович Ю.К.* Прокурорский надзор и судебный контроль за предварительным расследованием // Новое российское законодательство и практика его применения: материалы конф. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 1997.
261. *Якимович Ю.К., Плашевская А.А.* Досудебное производство в уголовном процессе России. Особенности возбуждения уголовного дела и предварительного расследования в местах лишения свободы. – Томск: Изд-во Томского политехнического ун-та, 2009.

Монография

Воронин Олег Викторович

**Становление пенитенциарного надзора в России:
исторические аспекты**

Редактор *Н.И. Шидловская*
Верстка *Л. В. Пермяковой*

Изд. лиц. ИД № 04000 от 12.02.01. Подписано к печати 25.12.09.
Формат 60×84¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times».
Усл. печ. л. 8,37. Уч.-изд. л. 9,37. Тираж 500 экз.

ООО «Издательство научно-технической литературы»
634050, г. Томск, пл. Ново-Соборная, 1, тел. (382-2) 53-33-35

Отпечатано в типографии ЗАО «М-Принт», г. Томск, ул. Пролетарская, 38/1