

О.В. Воронин

ПЕНИТЕНЦИАРНЫЙ НАДЗОР

Монография

**Издательство «Юрлитинформ»
Москва
2022**

УДК 343.8
ББК 67.409
B75

Автор:

Воронин О.В. – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса, прокурорского надзора и правоохранительной деятельности Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Рецензенты:

Халиулин А.Г. – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Университета прокуратуры Российской Федерации;

Уткин В.А. – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовно-исполнительного права и криминологии Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Воронин О.В.

B75 *Пенитенциарный надзор: монография.* – М.: Юрлитинформ, 2022. – 200 с.

ISBN 978-5-4396-2377-8

Монография посвящена исследованию института прокурорского надзора за законностью принудительной (пенитенциарной) изоляции. Комплексная правовая общность пенитенциарного права, регулирующая правовые отношения, складывающиеся в сфере исполнения институциональной принудительной изоляции в целях реализации уголовной политики, а также наличие самостоятельной системы пенитенциарных органов и учреждений обуславливает выделение в рамках надзорной деятельности прокуратуры самостоятельный вид – пенитенциарный надзор, представляющий собой прокурорскую деятельность, протекающую в рамках традиционных отраслей прокурорского надзора и прочих направлений работы прокуратуры, направленную на обеспечение законности в местах принудительной (пенитенциарной) изоляции, а также обеспечение правового положения лиц, находящихся в пенитенциарной изоляции. В работе исследуются предмет, пределы, специфика, организация работы, а также направления реализации пенитенциарного надзора прокуратуры.

Адресована широкому кругу читателей.

УДК 343.8
ББК 67.409

ISBN 978-5-4396-2377-8

© Воронин О.В., 2022
© Издательство «Юрлитинформ», 2022

Введение

Подготовка монографии «Пенитенциарный надзор» обусловлена продолжающейся реформой отечественной системы уголовной юстиции, принятием нового законодательства, вносящего значительные изменения в правовое регулирование прокурорского надзора за исполнением законов в местах принудительной изоляции от общества, а также в фактическую деятельность по исполнению приговоров и иных судебных решений, направленных на лишение и ограничение свободы. С момента издания последних работ, посвященных проблемам прокурорского надзора за законностью пенитенциарной (принудительной) изоляции, прошло достаточно времени, и некоторые из высказанных ранее идей и сформулированных предложений должны быть переоценены с учетом современного законодательства и сложившейся практики.

В числе наиболее значимых работ, посвященных затрагивающей проблеме, необходимо отметить труды И.А. Арабян, Д.М. Бакаева, В.И. Баскова, Г.И. Бровина, В.К. Верховского, В.Г. Гинзбурга, А.А. Тарасова, А.П. Сафонова, Ф.А. Томасевича, Б.М. Спиридонова, В.Т. Михайлова, А.А. Чувилева, Ю.К. Якимовича, Е.В. Сопневой, Г.Д. Агамова, С.В. Березинова, В.Ф. Божедарова, А.В. Бриллиантова, В.Г. Бессарабова, Г.Г. Бессарабова, Л.С. Оводковой, А.Г. Халиулина и др.

Исследование проблем прокурорского надзора за законностью принудительной изоляции традиционно вызывает трудности, связанные с большой степенью автономности и закрытостью уголовно-исполнительной системы (УИС), что, в свою очередь, также придает дополнительную актуальность представленной монографии.

Реформирование современной уголовно-исполнительной системы, ее постепенное приближение к международным стандартам побуждает искать оптимальные формы публичного наблюдения за уголовно-исполнительной деятельностью. В современной юридической науке всё чаще звучат призывы шире внедрять зарубежный опыт функционирования пенитенциарного надзора, при этом не всегда во внимание принимается отечественный опыт в данной области. Между тем он по-своему достаточно уникальный: в разное время в России при сохранении определяющей роли прокурорского надзора функционировали

практически все известные формы пенитенциарного контроля – надзор тюремной инспекции, судебный и общественный контроль. При этом ведущая координационная и надзорная роль прокуратуры позволяла довольно плодотворно сочетать данные виды контроля, избегая возможных противоречий и «конфликтов интересов».

Цель настоящей монографии – выявить оптимальные формы контроля пенитенциарной сферы в конкретных историко-правовых условиях, обозначить основные принципы взаимодействия различных видов публичного наблюдения за местами изоляции от общества с учетом важнейшей роли прокуратуры в осуществлении отечественного пенитенциарного надзора.

Монография представляет собой исследование института прокурорского надзора в местах принудительной изоляции от общества, предпринятое в условиях изменившегося уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства.

Пенитенциарный надзор прокуратуры на сегодняшний день остается самым эффективным средством обеспечения законности в местах лишения свободы. Под ним автор понимает отдельный вид прокурорской деятельности, протекающий в рамках традиционных отраслей прокурорского надзора и прочих направлений работы прокуратуры, направленный на обеспечение законности в местах принудительной (пенитенциарной) изоляции. Нормативной правовой основой в этом случае выступает комплексная правовая общность пенитенциарного права, регулирующая правовые отношения, складывающиеся в сфере исполнения институциональной принудительной изоляции в целях реализации уголовной политики. При этом под пенитенциарными органами и учреждениями понимаются государственные структуры, реализующие принудительную изоляцию от общества в целях надлежащего обеспечения производства по уголовным делам и (или) исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия.

Кроме того, особенности дислокации и структуры исправительных учреждений, условия изоляции, ограничение свободного доступа посторонних лиц в места лишения свободы, режимные требования, зависимое от соответствующих администраций положение осужденных обусловливают исключительную роль прокурора в качестве гаранта соблюдения правового положения заключенных. В этой связи неотъемлемой, но в то же время самостоятельной частью пенитенциарного надзора прокуратуры также служит правозащитное направление, выражющееся в охране и защите прав изолированных лиц средствами прокурорского надзора.

Выводы, сформулированные в настоящей монографии, являются дальнейшим развитием идей, изложенных в ранее изданных работах «Становление пенитенциарного надзора в России: исторические аспекты» (Томск, 2010), «Теоретические основы современной прокурорской деятельности» (Томск, 2013) и *«Prosecution Service in Russia»* (Томск, 2014). В названных работах, помимо исследования исторического периода развития пенитенциарного надзора, начиная с момента зарождения его отдельных элементов в результате преобразований Петра I и заканчивая его окончательным формированием в конце XX и начала XXI в., отдельное внимание уделяется комплексному исследованию функциональной структуры и содержания современной прокурорской деятельности в условиях динамично развивающегося законодательства.

В первой главе монографии «Пенитенциарный надзор» раскрывается содержание прокурорской деятельности в сфере пенитенциарной изоляции, уточняется место пенитенциарного надзора среди прочих видов публичного наблюдения за местами лишения свободы. Вторая глава посвящена раскрытию сущности пенитенциарного надзора – его содержанию, предмету, пределам и специфике. Отдельное внимание уделяется организации надзора и используемым прокурором правовым средствам. В заключительной, третьей главе рассматриваются проблемы участия прокурора в рассмотрении и разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора, а также раскрывается содержание современной правозащитной прокурорской деятельности в местах пенитенциарной изоляции.

Глава 1

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В МЕСТАХ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ ИЗОЛЯЦИИ

§ 1.1. Содержание современной прокурорской деятельности

В самом общем виде «деятельность» означает активное созидательное взаимодействие субъектов с окружающей средой, направленное на достижение определенных целей¹. Деятельность публичного органа выражается в социальной роли, которую он играет, осуществляя возложенные на него функции. В литературе представлены два основных подхода к определению роли прокуратуры в современном российском обществе: институциональный (уточнение места прокуратуры в системе органов государственной власти) и функциональный (установление функций и направлений деятельности прокуратуры).

Современный подход к определению функционального содержания прокурорской деятельности предполагает выявление составных частей системной целостности – функций, выделение специфических качеств каждой из них и, наконец, изучение связей, отношений и зависимостей функций между собой².

С учетом исторических традиций функционирования отечественной прокуратуры, особенностей действующего законодательства практически все ученые предлагают построение многоуровневой системы функций современной прокуратуры. По мнению большинства, их перечень охватывает прокурорский надзор³, уголовное преследование⁴, поддержание государственного обвинения⁵, участие в рассмотре-

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 140.

² См.: Керимов Д.А. Философские основания политico-правовых исследований. М., 1986. С. 202.

³ См.: Гаврилов В.В., Николаева Т.П., Чугунов А.П. Прокурорский надзор в России. Устройство и деятельность прокуратуры Российской Федерации. Саратов, 1995. С. 5 ; Беляев В.П. Контроль и надзор в российском государстве. М., 2005. С. 152.

⁴ См.: Турилов Г.Г. Прокурор как субъект доказывания в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2002. С. 10.

⁵ См.: Деришев Ю.В. Уголовное досудебное производство // Уголовное право. 2005. № 1. С. 72.

нии дел судами⁶, координацию деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью⁷, процессуальный контроль⁸ и руководство деятельностью дознания⁹, а также осуществление правотворческой¹⁰, профилактической¹¹ и правозащитной¹² видов деятельности, международного сотрудничества¹³ и административного преследования¹⁴.

Дискуссионный характер вопроса о значении, понятии и количестве функций, осуществляемых российской прокуратурой, объясняется, прежде всего, компромиссным и где-то противоречивым характером действующего законодательства и отсутствием однозначного правового регулирования: на сегодняшний день несколько одинаковых по своему юридическому значению, но различных по отраслевому содержанию законов определяют содержание прокурорской деятельности. Кроме того, этому также способствует неопределенность самого понятия «функция прокуратуры», возникающая из неоднозначности критериев, кладущихся в основу этой категории.

Поддерживая мнение о том, что изменение конституционных основ организации и деятельности прокуратуры¹⁵, придание Закону «О прокуратуре Российской Федерации» статуса федерального конституци-

⁶ См.: Карпов Н.Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации. М., 2007. С. 26–28.

⁷ См.: Проблемы эффективности прокурорского надзора. М., 1977. С. 13–14.

⁸ См.: Соловьев А.Б. Соотношение надзора и ведомственного контроля при расследовании преступлений органами внутренних дел // Проблемы повышения эффективности прокурорского надзора за законностью расследования преступлений. М., 1992. С. 23–26.

⁹ См.: Законность в досудебных стадиях уголовного процесса России / А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, А.Г. Халиулин, Н.А. Якубович. М.–Кемерово, 1997. С. 61–71.

¹⁰ См.: Клочков В., Рябцев В. О функциях прокуратуры // Социалистическая законность. 1990. № 9. С. 30–31.

¹¹ См.: Мелкумов В.Г. Деятельность прокуратуры: функции, задачи, основные направления, стадии // Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государствстве. Свердловск, 1981. С. 55–56.

¹² См.: Кашаев К.А. Прокурор – гарант соблюдения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве России. М., 2008. С. 21–23.

¹³ См.: Волженкина В.М. Международное сотрудничество в сфере уголовной юстиции. СПб., 1998. С. 12.

¹⁴ См.: Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/57700-administrativnoe-presledovanie-funkciya-prokuratury-rossijskoj-federacii>

¹⁵ См.: Кожевников О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Екатеринбург, 2007. С. 24, 40.

онного закона и определение в нем основных функций¹⁶ внесет определенную ясность в рассматриваемую проблему, представляется, что основное внимание всё же должно быть уделено уточнению содержания деятельности этого органа.

Несмотря на нормативный характер, в науке термин «функция прокуратуры» является дискуссионным. Под ним понимается либо сама деятельность¹⁷, либо ее часть (вид)¹⁸, либо отдельное¹⁹ или основное направление деятельности прокуратуры²⁰. При этом критерии ее выделения также различны: задачи²¹, стоящие, или обязанности²², возложенные на прокуратуру, ее предназначение²³ или же характер отношений с поднадзорными органами и учреждениями²⁴.

Разделяя позиции об историко-правовой и нормативной обусловленности этого понятия ранее действующим законодательством²⁵, а также учитывая логическую связь категорий «назначение» («предназначение»), «задачи» и «обязанности», видится возможным поддержать взгляды на функции прокуратуры как на основные направления ее деятельности, направленные на достижение поставленных перед ней целей, заключающиеся в реализации возложенных на прокуроров

¹⁶ См.: Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003. С. 154.

¹⁷ См.: Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). М., 1994. С. 27 ; Королев Г. Пора внести ясность: помощник прокурора – государственный обвинитель // Законность. 2003. № 9. С. 9 ; Курочкина Л.А. Обеспечение прокурором прав участников судебного разбирательства уголовных дел. М., 2004. С. 8.

¹⁸ См.: Российский прокурорский надзор. М., 2001. С. 59 ; Настольная книга прокурора / под ред. С.М. Герасимова. М., 2002. С. 34 ; Винокуров А.Ю. К вопросу о внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры // Актуальные вопросы российского права. Вып. 18. М., 2010.

¹⁹ См.: Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. М., 2001. С. 96 ; Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: учебник для вузов. М., 2001. С. 8–14.

²⁰ См.: Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб., 2005. С. 28–30.

²¹ См.: Российский прокурорский надзор. М., 2001. С. 59.

²² См.: Шалумов М.С. Функции прокуратуры: письмо в редакцию // Государство и право. 1995. № 6. С. 155 ; Давыденко Л.М. Цели, задачи, функции и основные направления деятельности органов прокуратуры // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. М., 1990. С. 116–117.

²³ См.: Глебов А.П. Функции прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973. С. 74–82.

²⁴ См.: Адаменко В.Д. Субъекты защиты обвиняемого. Красноярск, 1991. С. 113–114.

²⁵ См.: Тушев А.А. Указ. соч. С. 28–30.

полномочий в соответствии с установленной компетенцией прокуратуры Российской Федерации²⁶. При этом функции, будучи основными направлениями, в отличие от иных занимают значительный удельный вес в объеме деятельности органа и отражают его сущность, продиктованную существующими политическими приоритетами и национальными традициями его функционирования. Кроме того, с учетом динамичности законодательства о прокуратуре нормативное закрепление и характер правового регулирования конкретных направлений прокурорской деятельности уже не являются столь определяющими факторами при уточнении их значения и перечня. В этой связи современное понятие «функция» хотя и обусловливается законодательством, вместе с тем теряет строгое нормативное содержание и представляет собой в большей степени теоретическую конструкцию, отражающую определенное векторное (по мнению ряда ученых, магистральное) направление реализации фактической прокурорской деятельности. Теоретическая обусловленность данной категории в том числе определяется результатами аналитического обобщения практической деятельности прокуратуры в конкретных исторических условиях.

Другими словами, уточненными критериями при определении категории «функции прокуратуры» выступают:

- 1) нормативное закрепление данного вида деятельности;
- 2) значительный удельный вес в общем объеме прокурорской деятельности (их основной характер);
- 3) отражение сущностной природы прокурорских органов (по мнению ряда ученых, социального предназначения прокуратуры²⁷), обусловленной национально-историческими традициями их функционирования и действующими политическими приоритетами в правовом регулировании общественных отношений и деятельности публичных органов.

Часть 1 статьи 129 Конституции РФ, закрепляя в общем виде предназначение прокуратуры, уточняет, что полномочия, организация и порядок ее деятельности определяются федеральным законом. В свою очередь, статья 3 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), уточняя конституционные положения, устанавливает, что содержание деятельности прокуратуры, помимо Конституции РФ, также устанав-

²⁶ См.: Винокуров А.Ю. К вопросу о внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры // Актуальные вопросы российского права. Вып. 18. М., 2010.

²⁷ См.: Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М., 2006. С. 73.

ливается Законом о прокуратуре, другими федеральными законами и международными договорами.

Поскольку Конституция Российской Федерации и Закон о прокуратуре и иные федеральные законы, регулирующие прокурорскую деятельность, закрепляют обширный перечень ее направлений, возникает необходимость в их упорядочивании. В этой связи функции классифицируют по их качественному и количественному содержанию. Качественные характеристики позволяют сгруппировать прокурорскую деятельность в зависимости от ее направленности (по терминологии ряда ученых, «предназначения» или «назначения»), выражаящейся в задачах (или обязанностях) и предмете. С учетом этого критерия возможна общая классификация видов прокурорской деятельности по направлениям. В свою очередь, количественный показатель отражает распространенность конкретного направления среди прочей деятельности. В совокупности эти критерии позволяют составить номенклатуру направлений прокурорской деятельности, где одни будут занимать определяющее положение, а прочие носить зависимый и (или) незначительный характер. Первые должны быть определены в качестве функций – основных направлений, вторые – как прочие направления деятельности прокуратуры.

Кроме того, выявление и определение основных направлений деятельности осуществляется с учетом национального исторического опыта и действующих приоритетов правового строительства в рамках существующих моделей прокурорской деятельности. С учетом отмеченных выше исторических традиций современная российская типология прокурорской деятельности представлена двумя основными моделями устройства прокуратуры: как органа надзора за законностью и как органа уголовного преследования и обвинения²⁸. В обоих случаях сущностными признаками служат надзорная (роверочная) направленность деятельности; наличие процессуальных полномочий и возможностей; обязательное участие в досудебных и судебных стадиях уголовного судопроизводства. Соответственно, конкретные виды деятельности, удовлетворяющие указанным характеристикам, в большей степени способны отразить современное и исторически обусловленное социальное предназначение прокуратуры, поэтому в совокупности с

²⁸ См.: Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. М., 2001. С. 24 ; Шерба С.П., Решетникова Т.А. Иерархия основных функций прокуратуры России и стран СНГ // Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики: сб. материалов III Международного семинара с участием экспертов Совета Европы (22–23 сентября 2004 г.). М., 2005. С. 51–52.

иными критериями должны учитываться при определении функционального содержания ее деятельности.

По мнению некоторых ученых, категория «функции прокуратуры» является или должна являться строго легальным понятием, исключающим при своем определении сугубо логический подход²⁹. Часть 1 статьи 129 Конституции РФ, Закон о прокуратуре используют это понятие для определения направлений ее деятельности, и в этой связи есть все основания разделить предлагаемую позицию. Однако в условиях нестабильного правового регулирования понятие «функция» отчасти утрачивает нормативное и приобретает изначальное философское содержание, служащее научным способом выявления выполняемой прокуратурой деятельности.

Статьи 1 и 2 Закона о прокуратуре закрепляют следующие направления прокурорской деятельности: прокурорский надзор, уголовное преследование, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования, участие в рассмотрении дел судами, участие в правотворческой деятельности, международное сотрудничество.

Представляется, что с учетом уточненных выше критериев современный перечень функций прокуратуры ограничивается прокурорским надзором, уголовным преследованием, участием в рассмотрении дел судами, поддержанием государственного обвинения и международным сотрудничеством. При этом различный способ правового регулирования и неодинаковый удельный вес в общем объеме прокурорской деятельности свидетельствуют об их различном значении.

Поскольку часть 1 статьи 129 Конституции РФ и часть 1 статьи 1 Закона о прокуратуре выделяют надзор среди прочих видов прокурорской деятельности, есть основания согласиться со сторонниками позиции о наличии у отечественной прокуратуры основной, имманентно присущей функции – прокурорского надзора, для которой, собственно, прокуратура и создавалась. В этой связи современная прокуратура, будучи преемницей «петровской» и «советской» прокуратур, несмотря на осуществление различных видов деятельности, фактически прежде всего представляет собой надзорный орган с признаками учреждения юстиции.

Превалирование надзорной над прочими видами деятельности отечественной прокуратуры позволяет некоторым ученым использовать

²⁹ См.: Тушев А.А. Указ. соч. С. 39.

понятие прокурорского надзора как обобщающего для совокупного определения всей прокурорской деятельности³⁰. В этом случае речь идет о прокурорском надзоре в широком смысле как синониме всех видов прокурорской деятельности, охватывающем помимо прокурорского надзора – отдельной функции (прокурорский надзор в узком смысле), также иные направления и виды деятельности прокуратуры.

В свою очередь, сопоставление части 1 статьи 129 Конституции РФ, статей 1, 31 Закона о прокуратуре и статьи 37 УПК РФ позволяет сделать вывод, что уголовное преследование также представляет собой самостоятельную функцию современной российской прокуратуры, изначально не обусловливаемой прокурорским надзором. Между тем, несмотря на закрепление в Конституции Российской Федерации, субсидиарный по отношению к Закону о прокуратуре характер его правового регулирования (исключительно на уровне уголовно-процессуального закона) не позволяет рассматривать ее в качестве основной или равнозначной прокурорскому надзору функции. Поэтому представляется возможным определить данное направление в качестве самостоятельной дополнительной функции прокуратуры³¹.

Широкое распространение участия в рассмотрении дел судами в общем объеме прокурорской деятельности, институциональная принадлежность отечественной прокуратуры к органам и учреждениям юстиции в определенные исторические периоды, наличие у нее в этой связи обширной процессуальной компетенции позволяет признать этот вид деятельности отдельной функцией. Однако едва ли стоит признавать ее самостоятельной или равнозначной уголовному преследованию и прокурорскому надзору³². Представляется оправданной позиция о том, что процессуальная активность прокурора в судебных стадиях носит производный от прокурорского надзора или уголовного преследования характер³³, причем в рамках уголовного процесса уча-

³⁰ О возможности использования термина «прокурорский надзор» в подобном широком понимании см.: Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2013. № 2 (34). С. 37.

³¹ См.: Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997. С. 12.

³² См.: Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М., 2005. С. 15.

³³ 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, 35–36 ; Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М., 2003. С. 297–298.

стие в суде практически полностью замещается поддержанием государственного обвинения. Поэтому участие прокурора в рассмотрении дел судами следует рассматривать как отдельную функцию современной российской прокуратуры, носящую производный характер.

Традиционно поддержание прокурором государственного обвинения расценивается как продолжение реализации функции уголовного преследования в судебных стадиях уголовного процесса. При этом данная деятельность крайне редко признается отдельной функцией и, как правило, рассматривается как реализация уголовного преследования в рамках участия прокурора в рассмотрении дел судами в ходе уголовного судопроизводства. Такой подход имеет ряд предпосылок.

Понятия «уголовное преследование» и «обвинение» в отечественной правовой доктрине сформулированы в уголовно-процессуальной науке и поэтому имеют устойчивое уголовно-процессуальное содержание. Несмотря на то что в течение продолжительного периода их содержание менялось в зависимости от конкретных исторических условий³⁴, наибольшее распространение получила позиция об определяющем характере и более широком содержании уголовного преследования по отношению к поддержанию государственного обвинения. Подобные взгляды отчасти основаны на том, что поддержание государственного обвинения не названо в ст. 1 Закона о прокуратуре, определяющей направления ее деятельности.

Поддержание государственного обвинения необходимо рассматривать как отдельную функцию прокуратуры, однако имеющую производный от реализации уголовного преследования характер. Прежде всего, эта деятельность, как прочие ранее рассмотренные функции, удовлетворяет отмеченным выше критериям, касающимся нормативного закрепления, распространенности в общем объеме прокурорской деятельности, отражения социального предназначения прокурорских органов, а также наличия продолжительных национально-исторических традиций своей реализации. В этой связи представляется возможным разделить позицию о том, что судебная реформа и связанные с ней изменения уголовно-процессуального законодательства выдвинули в разряд основных, доминирующих также обвинительную функцию прокуратуры³⁵, однако, как видится, она реализуется вне рамок функции участия прокурора в рассмотрении дел судами.

³⁴ См.: Деришев Ю.В. Концепция уголовного досудебного производства в правовой доктрине современной России. Омск, 2004. С. 31–40.

³⁵ См.: Казарина А.Х. Указ. соч. С. 14.

Такой вывод основывается на том, что категория «поддержание государственного обвинения» имеет свое четкое устоявшееся уголовно-процессуальное содержание. Согласно уголовно-процессуальному закону, прокуратура является исключительным органом, на который возложена обязанность поддержания государственного обвинения по каждому уголовному делу частно-публичного и публичного обвинения, что объективно выделяет данный вид среди прочих направлений прокурорской деятельности. В этой связи, поскольку уголовно-процессуальная деятельность, связанная с поддержанием обвинения, существенным образом отличается от иной «судебной» деятельности прокурора, отражает сущностную специфику национальных прокурорских органов, едва ли стоит ее включать в содержание функции участия прокурора в рассмотрении дел судами. Кроме того, в этом случае следует разграничивать поддержание государственного обвинения как отдельную функцию прокуратуры и деятельность прокурора в рамках уголовного судопроизводства по поддержанию обвинения.

Как представляется, координационную деятельность прокуратуры по борьбе с преступностью можно считать функцией весьма условно. Единственным «положительным» аргументом в этом случае служит характер ее нормативного закрепления: большинство ученых рассматривает данный вид деятельности в качестве функции только из-за того, что она перечислена в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре среди направлений деятельности, традиционно относящихся к функциям прокуратуры. Между тем она не обладает самостоятельным правовым содержанием и лишь в незначительной степени характеризует прокуратуру как орган надзора или уголовного преследования. К тому же она не имеет продолжительной истории функционирования и в сравнении с прокурорским надзором, уголовным преследованием, участием в суде и поддержанием государственного обвинения носит ограниченный характер. В этой связи она должна быть признана не отдельной функцией, а иным направлением прокурорской деятельности.

Иначе обстоит вопрос с признанием международного сотрудничества в качестве отдельной функции российской прокуратуры. Совокупность взглядов по этому вопросу условно можно разделить на три группы: одни ученые рассматривают международное сотрудничество в качестве одного из прочих направлений прокурорской деятельности, не являющегося отдельной функцией; другие – в качестве исключительной функции Генеральной прокуратуры РФ; наконец, трети – в качестве отдельной функции российской прокуратуры. С учетом последних изменений законодательства, регулирующего современную

прокурорскую деятельность, представляется вполне оправданным разделить последнюю позицию. Федеральный закон от 10 июля 2021 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» существенно расширил прокурорские полномочия в сфере международного сотрудничества, дополнительно возложив на прокуратуру обязанность судебного представительства в иностранных международных (межгосударственных) судебных, арбитражных и представительных органах. В результате международное сотрудничество, осуществляемое прокуратурой, приобрело завершенный комплексный характер, необходимый для признания в качестве отдельной функции: в рамках рассматриваемой функции отечественная прокуратура реализует несколько направлений (экстрадицию, международное сотрудничество в ходе уголовного судопроизводства, заключение международных соглашений, судебное и прочее представительство в соответствующих судебных и иных органах); и самое важное, наконец-то нашел свое разрешение вопрос о компетентном органе, правомочном осуществлять международное сотрудничество в сфере юстиции. Теперь таким органом служит Генеральная прокуратура Российской Федерации. В этой связи представляется, что по своей природе международное сотрудничество необходимо признавать отдельной дополнительной самостоятельной функцией российской прокуратуры, осуществляющей Генеральной прокуратурой РФ.

Таким образом, с учетом изложенного следует признать наличие у отечественной прокуратуры следующих функций: прокурорского надзора, уголовного преследования, участия в рассмотрении дел судами, поддержания государственного обвинения и международного сотрудничества. При этом первые две функции являются самостоятельными, первая из которых – основной, а вторая – дополнительной. Две другие – участие прокурора в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения – должны считаться обусловливамыми прокурорским надзором или уголовным преследованием производными функциями отечественной прокуратуры. Международное сотрудничество следует рассматривать в качестве отдельной дополнительной самостоятельной функции прокуратуры. Игнорирование или умаление значения хоть одной из указанных функций приведет к неправильному отражению содержания деятельности прокурорских органов и их роли в регулировании общественных отношений и деятельности различных лиц. Вместе с тем, принимая во внимание динамичный характер правового регулирования прокурорской деятельности, следует разделить

мнение о том, что в дальнейшем возможно изменение функций прокуратуры как по структуре, так и по характеру³⁶.

Многофункциональное содержание деятельности современной отечественной прокуратуры выражается в реализации ею не только указанных выше функций, но и иных направлений, носящих по отношению к основным вспомогательный или дополнительный характер. Помимо того что они не отражают сущность современных прокурорских органов и не занимают значительное место в общем объеме прокурорской деятельности, осуществление некоторых из них может быть возложено на иные публичные органы.

В настоящее время в науке вместе с функциями выделяют 15 направлений деятельности прокуратуры³⁷. При этом некоторые ученые предлагают ограничить их количество теми направлениями, которые выделил законодатель³⁸. Другие в качестве самостоятельных также предлагают выделять направления прокурорской деятельности в рамках отдельных отраслей надзора и функций прокуратуры³⁹. В этой связи следует уточнить, что понятие «направление прокурорской деятельности» в теории прокурорского надзора используется в двух смыслах: во-первых, как собирательное понятие, определяющее различные виды прокурорской деятельности. В этом случае оно означает и функции прокуратуры (основные направления), и отрасли прокурорского надзора, и отдельные участки надзорной деятельности; во-вторых, оно используется как термин, определяющий составную часть качественно однородного вида прокурорской деятельности (очень часто в качестве составной части какой-либо отрасли прокурорского надзора)⁴⁰. В дан-

³⁶ См.: Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 82.

³⁷ См.: Коршунова О.Н., Головко И.И. Предмет деятельности прокурора – новая категория или необходимость // Вестник Томского государственного ун-та. 2017. № 423. С. 208.

³⁸ См.: Основные направления прокурорской деятельности: учеб. пособие / науч. ред. Н.П. Дудин. СПб., 2011. С. 132.

³⁹ См.: Козлов Т.Л., Ильин С.К. Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции // Вестник Всероссийского ин-та повышения квалификации сотрудников МВД России. 2016. № 2 (38). С. 33–43 ; Бессарабов В.Г. Функции современной прокуратуры (состояние и перспективы регламентации) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2008. № 6. С. 58–64.

⁴⁰ См. подробнее: Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. М., 2001. С. 100. В частности, автор пишет: «Представление об основных направлениях деятельности прокуратуры в большинстве случаев базируется на общепринятом в русском языке подходе к интерпретации направления как определенной линии движения, стороне, пути развития, выбора

ном случае для избежания терминологической путаницы этот термин будет использоваться в первом варианте – для определения направлений, только прямо указанных в законе.

К числу таких направлений, не являющихся основными функциями, помимо координации, следует отнести профилактическую, «административную» деятельность (возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного преследования) прокуратуры, осуществление обязанностей по государственному учету и ведению статистики в сфере уголовного судопроизводства, участие в правотворческой деятельности и работе представительных органов, рассмотрение и разрешение обращений и др.

В условиях ранее действовавшего законодательства надзор считался определяющей функцией, обуславливающей все прочие направления прокурорской деятельности. Иные виды рассматривались либо как продолжение реализации надзора с помощью других форм право-применительной деятельности (например, в форме процессуальной деятельности), либо как трансформация или преломление надзорной функции в смежные направления прокурорской деятельности. С учетом действующего законодательства едва ли возможно отводить этому подходу определяющую роль при систематизации современных направлений прокурорской деятельности.

На сегодняшний день определяющий характер прокурорского надзора заключается не в том, что он обусловливает осуществление всех иных функций и направлений прокурорской деятельности, а в сохранении им значительного удельного веса в общем объеме прокурорской деятельности и определении в этой связи существенных характеристик современной российской прокуратуры. Особенно с учетом того, что процесс ее реформирования пока противоречив и далек от завершения. Применительно к установлению функционального содержания современной прокурорской деятельности основным фактором служат политические приоритеты в правовом регулировании общественных отношений и деятельности публичных органов, реализующиеся в рамках национальной историко-правовой традиции деятельности данного органа. Возложение на прокуратуру, осуществлявшую продолжитель-

варианта действия и т.п. Направление деятельности олицетворяет собой определенную сторону, участок деятельности прокуратуры. Рассматривая деятельность в виде некого правового поля, на которое проецируются регулируемые законодательными нормами явления и процессы, ее направления можно представить в виде относительно самостоятельных секторов линейного характера. В каждом из них реализуются определенные виды действий, направленные на решения конкретных, актуальных для данного места и времени задач укрепления законности и правопорядка».

ное время сугубо надзорную деятельность, реализации уголовного преследования и поддержания государственного обвинения продиктовано субъективным фактором, выражющимся в воле законодателя, объективно ограниченной национально-правовой традицией. Поэтому вести речь о взаимной обусловленности, по крайней мере, основных самостоятельных функций в современных условиях вряд ли возможно.

Такой подход также недопустим при определении характера связей между самостоятельными и производными функциями: прокурорским надзором и участием в суде, уголовным преследованием и поддержанием государственного обвинения. В некоторых случаях действительно создается впечатление реализации надзорных полномочий или уголовного преследования в судебно-процессуальных формах, и здесь, казалось бы, допустимо вести речь о продолжении надзорной или иной «внесудебной» деятельности в иных формах или преломлении основных функций прокуратуры в производные. Вместе с тем это не так. Все функции (и самостоятельные, и производные) четко отграничиваются друг от друга по виду закрепленной в законе общей обязанности прокуратуры, характеризуются такими параметрами, как сущность, цели и задачи, содержание, формы и пределы действия. Они могут осуществляться параллельно, одновременно или последовательно. Исполнение одной из них может порождать другую⁴¹, но вести речь об их преобразовании недопустимо.

Поскольку категория «функции прокуратуры», несмотря на нормативное закрепление данного понятия, всё же носит в большей степени теоретический характер, их разграничение на самостоятельные и производные также является в основном организационным приемом, призванным подчеркнуть определяющий характер прокурорского надзора и уголовного преследования среди прочих направлений прокурорской деятельности. В этой связи вести речь о трансформации одной абстрактной конструкции в другую логически неверно, однако такой подход допустим применительно к конкретным видам прокурорской деятельности.

Функциональная нагрузка определяет основные направления деятельности прокуратуры. Реализация каждого направления, в том числе основного, осуществляется через конкретные виды прокурорской деятельности. В теории прокурорского надзора категория «вид прокурорской деятельности» в основном используется либо как синонимичное понятие функциям и направлениям деятельности прокуратуры, либо в

⁴¹ См.: Халиуллин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997. С. 132.

качестве термина, определяющего конкретное содержание прокурорской деятельности, направленной на реализацию определенной обязанности, возложенной на прокуратуру в рамках той или иной функции или направления. Типичный пример: «Вид – это сумма схожих, регламентированных законом конкретных действий субъектов, а направление деятельности определяется той сферой общественных отношений, где она реализуется»⁴².

Приведенная позиция представляется более предпочтительной. В этой связи не следует отождествлять отдельный вид прокурорской деятельности и направление его реализации. Конкретный вид прокурорской деятельности может реализовываться через совокупность различных функций и направлений прокурорской деятельности. В этом контексте следует согласиться с мнением о том, что функции и направления служат формой реализации конкретных видов прокурорской деятельности, связанных с осуществлением возложенных на прокуратуру обязанностей⁴³. Вместе с тем, говоря о соотношении этих категорий, необходимо подчеркнуть, что они не имеют строгой логической привязки «функция (направление) – вид деятельности». Одна функция может служить формой реализации нескольких видов деятельности, так же как отдельный вид может реализовываться через несколько функций и направлений деятельности.

Фактическая прокурорская деятельность складывается из совокупности ее отдельных видов. Каждый вид представляет собой реализацию прав и обязанностей, возложенных на прокуратуру в определенной сфере государственной и общественной жизни. Дополнительным критерием также служит характер общественных отношений, участником которых выступает прокурор. Указанные критерии группируют прокурорскую деятельность на отдельные виды, реализующиеся через функции и направления прокурорской деятельности. В этой связи обоснованно отмечается, что современная деятельность прокуратуры *de facto* представляет собой совокупность отдельных прокурорских производств, протекающих как в форме надзорной, так и иной правоприменительной деятельности. По мнению некоторых ученых, она представлена административным, арбитражным, гражданским, уголовным, уголовно-исполнительным прокурорскими производствами⁴⁴. Каждое из них может осуществляться как в сугубо надзорной (через реализа-

⁴² Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб., 2005. С. 39.

⁴³ См.: Тушев А.А. Указ. соч. С. 28.

⁴⁴ См.: Буянский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. М., 2006. С. 110.

цию надзорной функции), так и более сложной – надзорно-процессуальной форме (через реализацию надзорной и иной функции).

Виды прокурорской деятельности, поскольку служат содержанием фактической деятельности, в отличие от функций и направлений не имеют четких пределов, что позволяет им перетекать из одной формы в другую, то есть реализовываться через различные функции и направления деятельности прокуратуры. К примеру, прокурорская деятельность в пенитенциарной сфере может ограничиваться надзором, а может «пере прости» в реализацию процессуальных возможностей в рамках судебного уголовного судопроизводства (участия в рассмотрении вопросов, связанных с исполнением приговора), либо досудебного уголовного судопроизводства (уголовное преследование осужденного, совершившего преступление в исправительном учреждении), либо административного судопроизводства (обжалование осужденными дисциплинарной практики) и т.п. Поэтому в этом случае справедливо вести речь о перетекании одного вида в другой, но только применительно к конкретным видам деятельности, а не функциям и направлениям.

Поскольку при определении конкретных видов прокурорской деятельности учитывается совокупность схожих действий, направленных на реализацию обязанностей, определяющее значение имеет их качественная характеристика. В этой связи, несмотря на то что их сумма изначально определяется комплексом обязанностей, возложенных на прокуратуру, она не является постоянным показателем, так как их реализация протекает в различных условиях работы прокурорских органов, предполагающих осуществление различного количества обязанностей. Поэтому вопрос о количественном содержании прокурорской деятельности не имеет принципиального значения. Более существенной представляется классификация видов деятельности по типам – их юридическому характеру, определяющемуся сферой общественной жизни и видом правовых отношений, возникающих в ходе фактической прокурорской деятельности.

§ 1.2. Содержание прокурорской деятельности в сфере пенитенциарной изоляции

В науке существуют два основных подхода к определению природы принудительной изоляции. Согласно первому, изоляционные меры систематизируются в зависимости от своей юридической принадлежности в рамках традиционных правовых отраслей. В соответствии со

вторым – рассматриваются в рамках единых комплексных (интегрированных) институтов – «пенитенциарного права»⁴⁵ или «права лишения свободы»⁴⁶. Современный уровень развития юридической науки и правовых отношений в сфере регулирования принудительной изоляции вполне позволяет вести речь о существовании либо о формировании отдельной правовой комплексной общности – пенитенциарного права⁴⁷.

Одни ученые считают, что пенитенциарными отношениями охватывается не только исполнение принудительной изоляции, но также реализация иных видов уголовно-правового воздействия независимо от того, относятся ли данные меры к уголовным наказаниям или нет⁴⁸. Другие включают в предмет отношения, регулирующие исполнение всех видов принудительной изоляции независимо от их юридической природы⁴⁹. Третьи выделяют пенитенциарное право в узком смысле как подотрасль уголовно-исполнительского права, регулирующую исполнение уголовных наказаний, связанных с изоляцией от общества, и в широком – как комплексную отрасль российского права, объединяющую в себе нормы иных отраслей, регулирующие деятельность уголовно-исполнительной системы в целом, а также содержание под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений⁵⁰. С учетом приведенных позиций, как видится, предмет пенитенциарного права следует ограничить отношениями, складывающимися в сфере исполнения институциональной принудительной изоляции в целях реализации уголовной политики.

⁴⁵ Спицнадель М.Б. Генезис уголовно-исполнительного права в контексте становления и эволюции пенитенциарной системы России: дис.... докт. юрид. наук. СПб., 2004. С. 10–11.

⁴⁶ Уткин В.А. Пенитенциарное право как «право лишения свободы» // Актуальные проблемы теории борьбы с преступностью и правоприменительной практики: межвуз. сб. науч. трудов. Красноярск, 1998. С. 61.

⁴⁷ См.: Энциклопедия пенитенциарного права / под общ. ред. Р.А. Ромашова. Самара, 2013. С. 15–49.

⁴⁸ См.: Ромашов Р.А. Пенитенциарная система и уголовно-исполнительная система // Энциклопедия пенитенциарного права / под общ. ред. Р.А. Ромашова. Самара, 2013. С. 15; Якушин В.А. Комментарий к ст. 6 // Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Л.Л. Кругликов. М., 2005. С. 17.

⁴⁹ См.: Уткин В.А. Указ. соч. С. 61–66 ; Разбираин В.В. Пенитенциарная наука: понятие, предмет, задачи (теоретико-прикладные аспекты) // Актуальные проблемы современной юридической науки: материалы Международной науч.-практ. конференции. Новосибирск, 2010. С. 12–26.

⁵⁰ См.: Спицнадель В.Б. Указ. соч. С. 9.

Во-первых, в этом случае выделяются правоотношения, опосредующие только институциональную принудительную изоляцию. Во-вторых, в единый комплекс объединяются правовые отношения, опосредующие применение мер принудительной изоляции, различных по своей направленности, но обладающих схожим порядком исполнения; и, наконец, предлагается четкий объединяющий критерий для данных видов институциональной принудительной изоляции – цель их применения и исполнения – реализация уголовной политики. Кроме того, этимологически термин «пенитенциарный» в современной литературе означает прежде всего тесную связь с местами лишения свободы, местами заключения, исправительными учреждениями⁵¹.

Определение предмета пенитенциарного права позволяет выделить из всей массы мер принудительной изоляции те, которые относятся к пенитенциарной. Эти меры должны удовлетворять следующим критериям.

Первый – они должны служить средством реализации уголовной (уголовно-процессуальной) политики, то есть обладать уголовноправовой направленностью. Второй – их исполнение должно предполагать лишение личной свободы⁵², выражющееся в принудительном пребывании в ограниченном пространстве, изоляции от общества, семьи, прекращении выполнения служебных обязанностей, невозможности свободного передвижения и общения с неопределенным кругом лиц⁵³. Третий – у них должен быть схожий порядок исполнения, пред-

⁵¹ См., например: Комлев Н.Г. Словарь иностранных слов. М., 2007 ; Энциклопедия пенитенциарного права / под общ. ред. Р.А. Ромашова. Самара, 2013. С. 14.

⁵² Этот критерий можно также сформулировать как наличие связи с лишением свободы как основным видом уголовного наказания. Определяющий характер лишения свободы как критерия отнесения к пенитенциарной изоляции применяется Конституционным Судом Российской Федерации (постановление от 16 июня 2009 г. № 9-П). Практически аналогичный подход используется в международном праве с учетом национальной специфики ряда стран. Так, согласно решениям Европейского Суда по правам человека, в европейских странах критерием отнесения той или иной меры к числу пенитенциарных является их тесная связь («адекватность») с классическим тюремным заключением.

⁵³ Эти критерии были сформулированы в следующих решениях Европейского Суда по правам человека: в п. 14 постановления от 1 июня 1961 г. по делу «Лоулесс (Lawless) против Ирландии» (№ 3), п.п. 92 и 102 постановления от 6 ноября 1980 г. по делу «Гузцарди (Guzzardi) против Италии», п.п. 55 и 68 постановления от 28 октября 1994 г. по делу «Мюррей (Mirtay) против Соединенного Королевства», п. 42 постановления от 24 ноября 1994 г. по делу «Кеммаш (Kemtache) против Франции» (№ 3) и п. 42 постановления от 25 июня 1996 г. по делу «Амиур (Amiur) против Франции». Указанные решения легли в основу определения отдельных признаков институциональной принудительной изоляции, данного в постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П.

полагающий наличие специальных органов и учреждений, в которых они реализуются; охрану и надзор за содержащимися в этих органах и учреждениях лицами; жесткую регламентацию образа жизни таких лиц; ограничение удовлетворения ими ряда социальных и биологических потребностей, в том числе материально-бытового характера⁵⁴.

Перечень мер принудительной изоляции от общества устанавливается действующим национальным законодательством с учетом критериев, выработанных правовой наукой и международно-правовыми стандартами.

Согласно международным стандартам, к их числу принято относить все виды принудительной изоляции от общества, назначаемой в целях обеспечения интересов предварительного производства и правосудия по уголовным и иным судебным делами, а также безопасности при исполнении уголовных наказаний и иных мер принудительного характера, исполняющиеся в специальных закрытых учреждениях на основании судебных решений и не исключающие реализацию воспитательного, медицинского и исправительного воздействия.

Российское право закрепляет следующие виды принудительной изоляции от общества:

- а) уголовные наказания, прямо предусматривающие принудительную изоляцию от общества (пожизненное и срочное лишение свободы, арест, содержание в дисциплинарной воинской части);
- б) меры изоляции медицинского и воспитательного характера, назначаемые по решению суда в уголовно-процессуальном порядке вместо наказания (принудительное лечение в психиатрическом стационаре специального типа (ПССТ), принудительное лечение в психиатрическом стационаре специального типа с интенсивным наблюдением (ПССТИН), воспитание несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа (СУВУЗТ));
- в) меры уголовно-процессуального принуждения, предполагающие изоляцию от общества (уголовно-процессуальное задержание, предварительное заключение и содержание под стражей, домашний арест);
- г) принудительные меры изоляции, назначаемые в целях обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и в качестве наказания за административные проступки (административное задержание, административный арест);

⁵⁴ См.: Рейzman Е.П. Уголовные наказания, ограничивающие личную свободу: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1990. С. 11–12.

- д) задержание лиц, допустивших нарушение режима Государственной границы Российской Федерации;
- е) принудительные меры изоляции, применяемые в административном порядке в целях профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обеспечения общественного порядка, здоровья и безопасности граждан (водворение в различные центры временного содержания и изоляции);
- ж) принудительные меры изоляции осужденных, находящихся на свободе, применяемые в целях обеспечения производств, направленных на разрешение вопросов, связанных с исполнением приговора (например, задержание осужденного, уклоняющегося от отбывания наказания, подразделениями ФСИН или МВД России);
- з) принудительные меры изоляции иностранных граждан и лиц без гражданства с целью их выдворения, депортации или реадмиссии;
- и) уголовно-процессуальное задержание и заключение под стражу иностранных граждан с целью обеспечения экстрадиции⁵⁵.

Таким образом, из всего спектра мер принудительной изоляции от общества отечественному праву не известна принудительная изоляция в целях обеспечения исполнения судебных решений не по уголовным делам, предусмотренная международными стандартами⁵⁶. Применение остальных мер, хотя и регулируется различными отраслями права, достаточно развито.

Как отмечалось выше, в отечественной науке данные меры, как правило, рассматриваются в рамках комплексных институтов – «пенитенциарного права» и «права лишения свободы».

В этой связи из всей совокупности мер принудительной изоляции от общества выделяются так называемые пенитенциарные меры. Критерием служит не столько сама принудительная изоляция, сколько схожие с лишением свободы порядок исполнения и условия отбывания⁵⁷;

⁵⁵ В этот перечень не включены виды изоляции, применяемые к военнослужащим (водворение на гауптвахту, нахождение в военном плена и т.п.), поскольку они не применяются в отношении широкого круга лиц.

⁵⁶ Пунктами “b” и “d” статьи 5 Европейской конвенции допускается принудительная изоляция лиц в целях в том числе обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств. Российское законодательство также предоставляет приставам-исполнителям в ходе принудительного исполнительного производства возможность применять краткосрочное задержание, однако по своей правовой природе, основаниям, целям и порядку применения этот вид изоляции относится к административному задержанию.

⁵⁷ Данный подход представляется оправданным, поскольку в противном случае пенитенциарные меры пришлось бы расширить за счет включения в их перечень различных видов принудительной госпитализации, административного принуждения и т.п. Основное

их уголовно-правовая или уголовно-процессуальная природа; направленность, выражаящаяся в прямо предусмотренной законом юридической связи с лишением свободы; уголовно-процессуальный порядок применения (изменения и отмены), а также исполнение преимущественно органами или учреждениями ФСИН России.

С учетом названных критериев из состава пенитенциарных мер исключаются все виды административно-правовой и смешанной административно-правовой и уголовно-правовой изоляции от общества.

Совокупность «чистых» пенитенциарных мер или пенитенциарных мер в узком смысле включает в себя предварительное заключение и содержание под стражей⁵⁸, включая арест иностранных граждан и лиц без гражданства с целью обеспечения экстрадиции, уголовные наказания, предполагающие изоляцию от общества, а также задержание осужденных, находящихся на свободе, подразделениями МВД или ФСИН России, для обеспечения производств, возникающих в стадии исполнения приговора.

Однако этот перечень очень часто расширяется за счет включения в него мер принудительной изоляции от общества, обладающих смешанной административно-правовой и уголовно-правовой природой или формой исполнения. В первом случае смешанный характер выражается в том, что эти меры не являются уголовно-правовыми (уголовно-процессуальными) в чистом виде, но отвечают всем иным признакам пенитенциарных мер. Во втором – в том, что хотя и являются уголовно-правовыми (уголовно-процессуальными) по содержанию⁵⁹, однако реализуются неуголовно-исполнительными органами и учреждениями. В первую группу можно включить уголовно-процессуальное задержание, во вторую – принудительное лечение в ПССТ и ПССТИН.

значение данного критерия вытекает из определяющей роли уголовно-правового метода в регулировании публичных общественных отношений в рассматриваемой сфере. Кроме того, как уже отмечалось, определяющий характер лишения свободы как критерия отнесения к пенитенциарным мерам применяется Конституционным Судом РФ (постановление от 16 июня 2009 г. № 9-П). Практически аналогичный подход используется в международном праве с учетом национальной специфики ряда стран. Так, согласно решениям Европейского Суда по правам человека, в европейских странах критерием отнесения той или иной меры к числу пенитенциарных является их тесная связь («адекватность») с классическим тюремным заключением.

⁵⁸ См.: Городинец Ф.М. Международно-правовые стандарты и законодательство России о применении принудительных мер, связанных с изоляцией от общества. СПб., 2002. С. 14.

⁵⁹ В данном случае термин «уголовно-правовой» используется в широком смысле, означающем обусловленность уголовно-правовым применением и охватывающем в том числе уголовно-процессуальные институты.

Представляется, что существенных препятствий для их отнесения к пенитенциарным мерам не существует, однако для подчеркивания особенностей их исполнения лучше именовать их пенитенциарными мерами в широком смысле.

Уголовно-процессуальное задержание удовлетворяет всем заявленным критериям, кроме исполнения уголовно-исполнительными подразделениями: оно предусматривает принудительную изоляцию, обладает схожим с лишением свободы порядком и условиями исполнения и отбывания, применяется в уголовно-процессуальном порядке и обладает прямой юридической связью с лишением свободы⁶⁰. Так, часть 1 статьи 91 УПК РФ устанавливает правило, согласно которому уголовно-процессуальное задержание по общему правилу может быть применено к лицу, задерживаемому за преступление, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы. Таким образом, закон прямо обуславливает применение данной формы предварительной изоляции возможностью дальнейшего применения лишения свободы. Необходимо также отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих решений отметил, что уголовно-процессуальное задержание наряду с иными мерами принудительной изоляции «по сути есть лишение свободы» (постановление от 16 июня 2009 г. № 9-П, постановление от 6 декабря 2011 г. № 27-П).

По этим же причинам принудительное лечение в ПССТ и ПССТИН не может быть отнесено к пенитенциарным мерам⁶¹. Хотя его реализация, согласно ч. 3 ст. 97 УК РФ, прямо относится к сфере уголовно-исполнительных отношений, непосредственным исполнением принудительного лечения занимается медицинский персонал, а подразделения внутренних дел и ФСИН России обеспечивают лишь охрану и безопасность ПССТ и ПССТИН соответственно⁶².

Отдельного внимания заслуживают уголовные наказания, не связанные с изоляцией от общества. Наличие отраслевой связи между

⁶⁰ Сюда также включается уголовно-процессуальное задержание иностранных граждан и лиц без гражданства с целью обеспечения последующей их экстрадиции.

⁶¹ Согласно статье 1 Федерального закона «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением», подразделения ФСИН России осуществляют только охрану и обеспечивают безопасность и не занимаются исполнением данной меры.

⁶² В этой связи, поскольку подразделения ФСИН России обеспечивают лишь охрану и безопасность, а не исправление лиц, находящихся в данных учреждениях, представляется вполне возможным распространение указанных функций также на обеспечение принудительного лечения в ПССТ.

ними с лишением свободы формально не служит достаточным основанием отнесения их к пенитенциарным мерам, поскольку отсутствует такой существенный признак, как принудительная изоляция. Вместе с тем очень часто они включаются в их состав по причине того, что удовлетворяют всем остальным признакам. Подобный «охват» также носит условный характер. Однако, поскольку критерий изоляции в данном случае носит определяющий характер, относить уголовные наказания, не связанные с изоляцией от общества, к числу пенитенциарных мер (по крайней мере, «чистых») не следует. Исключению подлежат лишь принудительные работы⁶³.

Аналогично обстоит вопрос с исполнением принудительного воспитания несовершеннолетнего в СУВУЗТ. Несмотря на то что, согласно ч. 2 ст. 92 УК РФ, эта мера назначается несовершеннолетнему осужденному к лишению свободы, ее исполнение не относится к сфере уголовно-исполнительных отношений, поскольку она представляет собой безусловную форму освобождения от уголовной ответственности. К тому же она обладает двойственной уголовно-правовой и административно-правовой природой и предназначена в первую очередь для воздействия на личность с воспитательно-профилактическими целями⁶⁴ и не преследует цели обеспечения безопасности. В этой связи принудительное содержание и воспитание несовершеннолетнего не могут быть отнесены к пенитенциарным мерам.

Несмотря на позицию Конституционного Суда Российской Федерации, из состава пенитенциарных мер необходимо также исключить и домашний арест. Конституционный Суд РФ считает, что данная мера является формой принудительной изоляции от общества, схожей по своей природе с лишением свободы, подчеркивая, что основным критерием при этом служит «непосредственное ограничение самого права на физическую свободу и личную неприкосновенность, а не только условия его осуществления». Такая позиция представляет собой логи-

⁶³ Несмотря на то что уголовное и уголовно-исполнительное законодательство относит принудительные работы к наказаниям, не связанным с лишением свободы, сам характер данного наказания и порядок его исполнения позволяют отнести его к пенитенциарным мерам, поскольку предполагает транспортировку под конвоем в исправительные центры, представляющие собой изолированные участки, где организуется труд и пребывание осужденных с распространением на них отдельного режима, предусматривающего существенное ограничение личной свободы в виде принудительного пребывания в строго определенном пространстве и невозможностью свободного передвижения за его пределами.

⁶⁴ См.: Терентьева В.А. Предупреждение рецидивной преступности несовершеннолетних специальными учебно-воспитательными учреждениями закрытого типа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2008. С. 8, 11.

ческое развитие позиции Европейского Суда по правам человека, заключающейся в фактическом уравнивании ограничения свободы и лишении свободы. По мнению Суда, указанные институты «отличаются друг от друга лишь степенью и интенсивностью, а не природой и сущностью» (постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2011 г. № 27-П). Как видится, условия и порядок исполнения (отбывания) принудительной изоляции являются основным критерием отнесения той или иной меры к числу пенитенциарных (в данном случае отсутствуют такие важные признаки, как водворение в специальные условия и отбывание этой меры совместно с иными лицами). Его игнорирование приведет к размыванию понятия пенитенциарных мер и трансформации в более широкую по своему содержанию категорию неволи, охватывающую по своей сути практически все виды ограничения правового положения личности, что едва ли соответствует отечественной концепции развития уголовно-исполнительного и пенитенциарного права. К тому же следует учесть, что домашний арест всегда служил и продолжает служить привилегированной альтернативой как раз такой изоляционной меры, как предварительное заключение и содержание под стражей.

Таким образом, среди мер принудительной изоляции от общества, известных отечественному праву, можно выделить:

- принудительные меры изоляционного характера, обладающие административно-правовой природой: административное задержание⁶⁵, административный арест, водворение в центры временного содержания и изоляции, принудительная изоляция иностранных граждан и лиц без гражданства с целью их выдворения, депортации и реадмиссии;
- пенитенциарные меры (пенитенциарные меры в чистом виде, пенитенциарные меры в узком смысле), включающие в себя: предварительное заключение и содержание под стражей, в том числе в целях обеспечения экстрадиции, уголовные наказания, предполагающие изоляцию от общества, принудительные работы, а также задержание в стадии исполнения приговора;
- пенитенциарные меры в широком смысле, охватывающие уголовно-процессуальное задержание, в том числе в целях обеспечения экстрадиции, и принудительное содержание в ПССТ и ПССТИН;
- принудительные меры изоляционного характера, применяемые в уголовно-процессуальном (уголовно-правовом) порядке, схожие с

⁶⁵ Сюда же следует отнести и задержания лиц, допустивших нарушение режима Государственной границы Российской Федерации, подразделениями Пограничной службы России.

пенитенциарными, но таковыми не являющиеся: принудительное воспитание несовершеннолетнего в СУВУЗТ и домашний арест.

Мерами пенитенциарной изоляции охватывается большая часть существующих видов институциональной принудительной изоляции, они характеризуются наиболее частым применением⁶⁶ и в ходе своего исполнения (отбывания) предполагают реализацию наиболее суровых форм государственного принуждения. В этой связи деятельность прокуратуры, связанная с их реализацией, приобретает особое значение для общества и государства.

Прокурорская деятельность, касающаяся пенитенциарной изоляции, многоаспектна. С одной стороны, прокурор выступает в качестве субъекта, инициирующего или принимающего участие в назначении мер пенитенциарной изоляции, с другой – является исключительным субъектом, осуществляющим прокурорский надзор за законностью их исполнения, а иногда и назначения (например, задержания подозреваемого). При этом деятельность прокурора, связанная с применением мер пенитенциарной изоляции, осуществляется в рамках уголовного преследования и поддержания государственного обвинения, а касающаяся оценки законности их исполнения и применения – в рамках прокурорского надзора.

В условиях прежнего законодательства прокурорский надзор за законностью принудительной изоляции, применяемой в целях реализации уголовной политики, полностью охватывался отдельной отраслью – надзором за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом (ст. 3 Закона о прокуратуре СССР 1979 г., ст. 29 Закона о прокуратуре 1992 г. в первоначальной редакции). Ныне эта часть прокурорской деятельности, традиционно относившаяся к предмету прежней отрасли, приобрела иное значение и уже не полностью охватывается прокурорским надзором за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями места содержания задержанных и заключенных под стражу.

⁶⁶ К примеру, для России характерна высокая нормативная распространенность лишения свободы среди иных санкций в уголовном праве (более чем 80% норм Особенной части УК РФ) и относительно частое применение (примерно треть всех обвинительных приговоров к реальному отбыванию наказания). См. подробнее: Уткин В.А. Тенденции применения альтернативных санкций в России // Уголовная юстиция. 2013. № 1 (1). С. 75–80.

В науке предпринимаются попытки определить эту деятельность в рамках традиционного понимания содержания отрасли. К примеру, путем выделения в ней различных направлений прокурорской деятельности, в частности прокурорского надзора за исполнением законов в местах лишения свободы – в отдельную подотрасль⁶⁷ или же, наоборот, путем расширения ее предмета за счет включения в него надзора за законностью исполнения не только принудительной изоляции, применяемой в целях уголовной политики, но и всех уголовных наказаний и иных уголовно-правовых мер⁶⁸. Однако такие подходы либо не отражают весь спектр и характер прокурорской деятельности, касающейся пенитенциарной изоляции, либо размывают ее специфику и не способствуют определению ее адекватного содержания.

Прокурорский надзор за законностью пенитенциарной изоляции не образует самостоятельной отрасли, поскольку осуществляется в рамках различных направлений прокурорской деятельности, начиная от надзорной и заканчивая участием в рассмотрении дел судами. В этой связи более правильно считать его отдельным видом прокурорской деятельности. Стоит напомнить, что под видом понимается сумма схожих, регламентированных законом конкретных действий прокурора, реализуемых в различных направлениях прокурорской деятельности⁶⁹.

Основанием объединения этих прокурорских действий в единый вид служит их единая направленность, определяющаяся сферой возникновения – областью фактической реализации мер пенитенциарной изоляции. Нормативной основой в этом случае выступает правовая общность норм, регулирующая осуществление принудительной изоляции. В литературе обоснованно подчеркивается, что наличие обособленной прокурорской деятельности, обладающей схожей направленностью и основанной на единой правовой базе, служит достаточным организационно-правовым условием для выделения отдельного вида прокурорской деятельности, в данном случае – прокурорского пенитенциарного надзора.

Правовые основы позволяют определить границы прокурорского пенитенциарного надзора. Это только сфера реализации мер пените-

⁶⁷ См.: Сопнева Е.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 9, 13–14.

⁶⁸ См.: Кудобва О.Н. Организация и контроль деятельности учреждений и органов, применяющих принудительные меры медицинского характера в отношении осужденных: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2017. С. 78.

⁶⁹ См.: Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб., 2005. С. 39.

циарной изоляции. Следовательно, он осуществляется в стадии исполнения приговора и на этапе реализации предварительной изоляции в ходе производства по уголовному делу и не охватывает этап принятия решений о применении самих мер пенитенциарной изоляции.

В таком понимании содержание прокурорского пенитенциарного надзора образуют несколько видов прокурорской деятельности, возникающих в ходе фактической реализации мер пенитенциарной изоляции:

- прокурорский надзор за законностью оснований и условий пенитенциарной изоляции;
- участие прокурора в судебном рассмотрении и разрешении вопросов, возникающих в стадии исполнения приговора, направленных на отмену, изменение или освобождение от отбывания мер пенитенциарной изоляции (уголовных наказаний);
- участие прокурора в судебном заседании по обжалованию действий и актов администраций учреждений и органов, исполняющих наказания;
- правозащитная прокурорская деятельность в местах пенитенциарной изоляции.

В этом контексте термин «прокурорский пенитенциарный надзор» не имеет узкоспециального значения, применяемого для обозначения исключительно надзорной деятельности прокуратуры, а используется для обобщающего определения отдельного вида прокурорской деятельности, аккумулирующего всё разнообразие надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере пенитенциарной изоляции. По мнению некоторых ученых, эта деятельность образует так называемую пенитенциарную функцию отечественной прокуратуры⁷⁰. Разделяя позицию авторов относительно ее «пенитенциарного» содержания, следует возразить против ее определения в качестве функции. Функция – это магистральное направление, отражающее социальное предназначение прокуратуры. Пенитенциарная составляющая в деятельности отечественной прокуратуры не занимает такого значительного удельного веса и едва ли отражает ее сущность так, как, например, прокурорский надзор, уголовное преследование или поддержание государственного обвинения, поэтому более правильно считать эту прокурорскую деятельность отдельным видом, по крайней мере, в настоящий момент с учетом существующего правового регу-

⁷⁰ См.: Энциклопедия пенитенциарного права / под общ. ред. Р.А. Ромашова. Самара, 2013. С. 625–629.

лирования и фактического содержания современной прокурорской деятельности.

Вместе с тем характер и содержание видов прокурорской деятельности, образующих содержание прокурорского пенитенциарного надзора как отдельного вида прокурорской деятельности, различны. Более того, сами эти виды включают себя весьма неоднородную прокурорскую деятельность.

К примеру, прокурорский надзор за законностью принудительной изоляции реализуется через несколько направлений. Прежде всего, в рамках надзора за исполнением законов («общего надзора») в порядке реализации статьи 21 Закона о прокуратуре. В этом случае, во-первых, он включает в себя надзор за законностью деятельности органов, учреждений, должностных лиц, а также органов контроля в системе и структуре ФСИН, МВД, ФСБ и Минобороны России, исполняющих принудительную изоляцию, как федеральных органов исполнительной власти, надзор за деятельность которых осуществляется в общем порядке. Во-вторых, им охватывается надзор за законностью деятельности субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав и свобод человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в указанных местах. Согласно части 2 статьи 1, части 1 статьи 21 Закона о прокуратуре, это направление прокурорской деятельности служит частью прокурорского надзора за исполнением законов («общего надзора»). Кроме того, прокурорский пенитенциарный надзор, согласно главе 4 Закона о прокуратуре, реализуется через отдельную отрасль – прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. При этом в последнем случае в рамках указанной отрасли можно выделить отдельное направление, касающееся исключительно пенитенциарной изоляции – прокурорский надзор за законностью пенитенциарной изоляции (по сути, речь идет о прокурорском пенитенциарном надзоре в узком смысле). Наконец, при определенных условиях в отдельные направления можно выделить прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод лиц, отбывающих пенитенциарную изоляцию, со стороны федеральных органов исполнительной власти, исполняющих пенитенциарную изоляцию, и отдельно – со стороны администраций органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу,

в рамках отдельных отраслей – надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Таким образом, налицо несколько направлений в рамках различных отраслей, в рамках которых реализуется современный прокурорский пенитенциарный надзор.

Участие прокурора в рассмотрении и разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора, ранее охватывалось прокурорским надзором. Основная полемика велась по поводу того, осуществлялся ли этот надзор в рамках специальной отрасли или представлял собой часть судебного надзора⁷¹. Сейчас среди ученых также нет единства. Большинство склоняется к мнению о том, что, участвуя в судебном разрешении дел, связанных с исполнением приговора, прокурор осуществляет функцию реализации последствий обвинения⁷².

Представляется, что для разрешения этого вопроса необходимо определиться, носит ли данная прокурорская деятельность самостоятельный характер. Как видится, современный уровень развития уголовно-процессуальных отношений в сфере исполнения приговора позволяет вести речь о наличии самостоятельного вида прокурорской процессуальной деятельности, касающейся разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора, не обусловливаемой функциями надзора и поддержания государственного обвинения (уголовного преследования). Такой вывод основывается на особой направленности данной прокурорской деятельности и отдельном процессуальном режиме участия прокурора в разрешении данных дел, установленном ст. 399 УПК РФ. В этой связи участие прокурора в судебном рассмотрении и разрешении вопросов, возникающих в стадии исполнения приговора, направленных на отмену, изменение или освобождение от отбывания мер пенитенциарной изоляции (уголовных наказаний), необходимо рассматривать в качестве самостоятельного вида проку-

⁷¹ См.: Спиридовон Б.М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. М., 1978. С. 73–80 ; Его же. Прокурорский надзор в стадии исполнения приговора. М., 1983. С. 13–33.

⁷² См.: Шалумов М.С. Проблемы совершенствования правового статуса государственного обвинителя как участника судебного разбирательства // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тезисы науч.-практ. конференции. Ч. II. М., 2005. С. 67–70 ; Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. С. 197 ; Корж В.П. Концептуальные принципы реформирования функций прокуратуры // Вестник прокуратуры. 2007. № 8. С. 85–90.

порской деятельности, реализуемого в рамках отдельной процессуальной функции прокуратуры, не обусловленной ни уголовным преследованием, ни поддержанием государственного обвинения.

Кроме участия в производствах, связанных с исполнением приговора, пенитенциарным надзором охватывается также участие прокурора в суде в случае судебного оспаривания правомерности и обоснованности действий, решений и актов администраций органов и учреждений, исполняющих пенитенциарные меры. По своей юридической природе данная деятельность относится к участию прокурора в рассмотрении дел судами и представляет собой процессуальную форму обеспечения законности. Другими словами, данная деятельность в отличие от участия прокурора в судебном разрешении вопросов исполнения приговора не носит самостоятельного характера и служит продолжением надзорной деятельности прокурора, осуществляющейся в процессуальном порядке.

На первый взгляд участие прокурора в суде в случае судебного обжалования правомерности и обоснованности действий, решений и актов администраций органов и учреждений, исполняющих пенитенциарные меры, не укладывается в общую канву участия прокурора в рассмотрении дел судами с целью обеспечения законности⁷³, однако это не так. Существенная значимость благ и ценностей, затрагиваемых в ходе судебного обжалования действий и решений администраций пенитенциарных органов и учреждений, заставляет устанавливать более сложную процессуальную форму с участием прокурора. При этом считать, что прокурор осуществляет надзор за судом в этой ситуации, не совсем корректно. По сути, он осуществляет опосредованный надзор за законностью решения (действия или акта) администрации. В обычном порядке он осуществлял бы надзор за законностью ее применения традиционными прокурорско-надзорными средствами (скорее всего, за деятельность соответствующих администраций исправительных органов и учреждений, которые бы применяли эту норму в дисциплинарно-распорядительной форме), однако в результате оспаривания произошло усложнение правоприменительной деятельности — появилось процессуальное производство с обязательным участием прокурора. Поскольку прокурор в силу конституционных положений не может осуществлять надзор за судебной деятельностью, но при этом сохраняет за собой роль гаранта законности, он выступает в процессе в

⁷³ Сюда также можно отнести участие прокурора в судебном процессе в порядке ст. 12.1 УИК РФ и ст. 17.1 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

особом качестве – как субъект, дающий заключение по делу. Его участие в судебном процессе в этом случае служит дополнительной гарантией принятия законного решения.

Содержанием пенитенциарного надзора также охватывается прокурорская правозащитная деятельность в местах пенитенциарной изоляции.

Поскольку большая часть прокурорской деятельности, связанной с пенитенциарной изоляцией, охватывается прокурорским надзором, возникает вопрос о включении данных видов прокурорской деятельности в отдельную отрасль или о расширении пределов специальной отрасли – прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Ныне всё чаще встречаются попытки пересмотра представления об отраслевой специализации надзорной деятельности. При этом спектр мнений весьма широк: от традиционного ее признания до полного отказа в этом. То, что прокурорская деятельность по своей форме и содержанию различна, не вызывает сомнений, и в этой связи абсолютно оправданно признавать наличие в структуре современного прокурорского надзора отдельных самостоятельных направлений – отраслей надзора. Другой вопрос, с учетом современных реалий, насколько оправдан здесь традиционный термин.

Использование понятия «отрасль» действительно может показаться несколько архаичным. Однако, принимая во внимание, что включение его в научный оборот является методологическим приемом для подчеркивания условного характера деления прокурорского надзора на отрасли⁷⁴, представляется возможным его использование в традиционном смысле. Кроме того, такой подход частично реализован в действующем Законе о прокуратуре (ч. 2 ст. 1, главы 1–4). В этой связи существующее «распределение» пенитенциарного надзора прокуратуры между отдельными отраслями и направлениями не противоречит действующему законодательству и соответствует современным теоретическим основам прокурорского надзора. К тому же отказ от отраслевого деления прокурорского надзора вызовет серьезные методологические проблемы, связанные с определением предмета, пределов и правовых средств надзора. По этим же причинам также едва ли возможно расши-

⁷⁴ См.: Мелкумов В.Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. Душанбе, 1965. С. 20–21.

рение границ сложившихся отраслей прокурорского надзора. Поэтому прокурорский пенитенциарный надзор следует рассматривать как фактически существующий вид современной прокурорской деятельности, реализующийся в рамках сложившихся отраслей прокурорского надзора и иных направлений деятельности отечественной прокуратуры.

§ 1.3. Пенитенциарный надзор в системе отечественного пенитенциарного контроля

Термин «контроль» в литературе употребляется достаточно часто, хотя и в разных интерпретациях. Можно выделить два основных подхода к его сути. В одном случае контроль признается имманентной функцией управления и в этой связи рассматривается как форма наблюдения (обратной связи)⁷⁵, этап управленческого процесса⁷⁶, способ обеспечения необходимого состояния контролируемой среды⁷⁷, метод регулирующего влияния⁷⁸ и, наконец, как организационно-правовая форма проверочной деятельности⁷⁹ (функциональный аспект контроля). В другом – контроль определяется в качестве гарантии или механизма, обеспечивающего развитие и функционирование отдельных субъектов или элементов какой-либо социальной системы. Для такого понимания контроля в большей степени характерно его определение как элемента сдерживания других структурных единиц системы с целью обеспечения их автономного развития, а также сохранения, защиты или восстановления нарушенного положения субъекта или элемента системы (обеспечительный аспект контроля). Как видится, оба подхода, несмотря на их различную направленность, применимы к определению содержания современного отечественного пенитенциарного контроля.

⁷⁵ См.: Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1968. С. 234 ; Атаманчук Г.В. Государственное управление. М., 2000. С. 59.

⁷⁶ См.: Кочерин Е.А. Основы государственного управления и контроля. М., 2000. С. 11 ; Социальный менеджмент: учебник / под ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. М., 1998. С. 79 ; Теория юридического процесса / под ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 8.

⁷⁷ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2001. С. 267.

⁷⁸ См.: Государственное управление: основы теории и организации: учебник. В 2 т. Т. 2. 2-е изд., с изм. и доп. / под ред. В.А. Козбаненко. М., 2002. С. 254–256.

⁷⁹ См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). М., 1974. С. 7 ; Контролирующие органы и организации России: компетенция и полномочия: учебник / под ред. А.П. Гуляева. М., 2000. С. 6 ; Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 28–29.

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

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

В узком смысле понятие «пенитенциарный контроль» включает в себя отдельные формы, виды и субъектов такой деятельности. Формы – это наиболее общие способы организации и устройства контроля, как правило, включающие в себя государственный и общественный контроль, вместе составляющие публичный пенитенциарный контроль. Для публичного пенитенциарного контроля характерна высокая степень организации и регламентации. В свою очередь, непубличный пенитенциарный контроль, реализуемый отдельными субъектами и структурами, меньше регламентирован. Как правило, он децентрализован и осуществляется нерегулярно. В отличие от форм виды – конкретные способы организации и направления реализации контрольной деятельности, объединенные на основе каких-либо единых для них принципов и выражаемые в отдельных институтах пенитенциарного контроля. Такими институтами служат, например, ведомственный, судебный, контроль общественных образований, прокурорский надзор и т.п. Отдельные виды пенитенциарного контроля выражаются в деятельности субъектов контроля – органов, учреждений, должностных и прочих лиц, осуществляющих контрольные полномочия в рассматриваемой сфере на соответствующем уровне⁸⁰. Совокупность

⁸⁰ Встречаются и другие подходы к определению содержания и структуры пенитенциарного контроля. См., например: Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 12–27; Кубасов А.В. Обеспечение принципа законности в исправительных колониях общего и строгого режимов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005. С. 18.

форм, видов и субъектов контроля образует национальные (государственные) системы пенитенциарного контроля⁸¹.

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

Существующие национальные системы пенитенциарного контроля можно условно разделить на «традиционные», ориентированные в большей степени на управление пенитенциарной системой с различными целями; и «нового типа», направленные на обеспечение прозрачности, самостоятельного функционирования пенитенциарной системы и правового положения заключенных. При этом в связи с изменением экономических форм хозяйствования и идеологических установок на национальном и глобальном уровнях приоритетное значение приобретает обеспечительный аспект пенитенциарного контроля: современное общество демонстрирует сравнительно большую заинтересованность в обеспечении прозрачности и правового положения заключенных, нежели в повышении эффективности управления

⁸¹ Кроме национальных (государственных) систем пенитенциарного контроля, в литературе также принято выделять международные формы пенитенциарного контроля, выражающиеся в принятии международных стандартов, регулирующих обращение с лицами, находящимися в принудительной изоляции, деятельности различных международных организаций и объединений: ООН и ее структурных подразделений (например, Комитета ООН по правам человека, Комитета ООН против пыток), Международного комитета Красного Креста, Совета Европы, Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Европейской комиссии по правам человека, Европейского Суда по правам человека, различных международных неправительственных организаций («Международной амнистии», «Международной тюремной реформы»). См. подробнее: Энциклопедия пенитенциарного права / под общ. ред. Р.А. Ромашова. Самара, 2013. С. 624.

местами принудительной изоляции. Экономическая причина кроется в отказе от широкомасштабного использования обязательного труда заключенных как экономически неэффективного. Идеологическая – в изменении пенитенциарной доктрины: наряду с традиционными идеями о принудительной изоляции как одном из методов исправления осужденных активно продвигаются взгляды на принудительную изоляцию как исключительную меру обеспечения публичной безопасности (то есть об ее ограниченном применении).

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

Отечественная система пенитенциарного контроля исторически принадлежит к первой группе, где контроль рассматривается, прежде всего как один из способов государственного управления системой исполнения и отбывания наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом. Если на первоначальном этапе ее становления основной мотив заключался в определении наиболее эффективной системы контроля использования принудительного труда заключенных, то в последующем – в большей степени в эффективности наблюдения за сложившейся системой органов и учреждений управления принудительной изоляцией от общества. При этом в силу высокой степени автономности и нормативного регулирования для системы национального пенитенциарного контроля характерна жесткая структурированность (иерархичность). Отечественный пенитенциарный контроль практически всегда был публичным и ограничивался общим, ведомственным, общественным контролем и прокурорским (пенитенциарным) надзором, который, как было отмечено, играл определяющую роль. Вместе с тем с 90-х годов XX в. наряду с традиционными

видами получили развитие отдельные элементы судебного контроля мест принудительной изоляции. Кроме того, в отечественную систему пенитенциарного контроля были внедрены такие ранее не известные формы и виды, как контроль уполномоченного по правам человека, децентрализованный контроль негосударственных субъектов и т.п. (ст. 23 УИК РФ). В этой связи особую актуальность приобретает вопрос о структуре современного отечественного пенитенциарного контроля.

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

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

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

Основу нормативно-правовой базы отечественного пенитенциарного надзора прокуратуры составляет Закон о прокуратуре, а также положения о прокурорском надзоре, содержащиеся в ст.ст. 22, 24 УИК РФ и пр., ст. 38 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреж-

дениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее – Закон об УИС), ст. 7 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее – Закон о содержании под стражей) и др. Кроме того, значительное число норм, определяющих прокурорские возможности, содержится в процессуальном законодательстве (УПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ).

Преимущество пенитенциарного надзора прокуратуры по сравнению с иными формами проверочной деятельности заключается в его инициативном характере (в возможности прокурора вмешиваться в сферу исполнения и отбывания принудительной изоляции по собственному усмотрению независимо от обращений и прочих сигналов о нарушении законов) и наличии в этой связи, помимо специальных надзорных, также существенных распорядительных полномочий, позволяющих оперативно восстанавливать нарушенную законность и правовое положение лиц одними лишь прокурорскими средствами, не прибегая к сложным судебным процедурам и не становясь в зависимость от усмотрений администраций мест принудительной изоляции. В литературе совершенно верно отмечается, что наличие у него таких преимуществ, как оперативность, непрерывность и постоянность осуществления, позволяет ему оставаться одной из самых востребованных форм обеспечения законности в сфере пенитенциарной изоляции⁸². Кроме того, к числу безусловных преимуществ пенитенциарного надзора прокуратуры относится относительно более высокий уровень компетентности, обусловливаемый глубиной погружения в поднадзорную среду, и, как следствие, широкое знание предмета и организации пенитенциарной системы. В России это обеспечивается функционированием специализированных органов прокуратуры (прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях).

Общий контроль представляет собой одну из самых старых форм организации публичного контроля мест принудительной изоляции от общества, он появляется одновременно с возникновением мест принудительной изоляции и служит формой общего управления ими со стороны основных органов власти. В современной литературе данная форма также известна под названием политический контроль тюремной системы (*Political Control of the Prison System*)⁸³.

⁸² См.: Кубасов А.В. Указ. соч. С. 19.

⁸³ См.: Imprisonment Today and Tomorrow. International perspectives on prisoners' rights and prison conditions / Ed. by Dirk van Zyl Smit and Frieder Dünkel. Kluwer Law International. The Hague, 2001. P. 15, 134, 526.

Общие контуры современного общего пенитенциарного контроля определяются ст. 19 УИК РФ, устанавливающей, что федеральные органы государственной власти осуществляют контроль за деятельностью учреждений, исполняющих наказания. По сути, эта норма – бланкетная, поскольку конкретные положения содержатся в ином федеральном законодательстве, посвященном деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, а также исполнению уголовных наказаний и иных видов принудительной изоляции. Например, в ст. 38 Закона об УИС, ст. 7 Закона о содержании под стражей, ст. 3 Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (далее – Закон об общественном контроле) и др.

В действующем законодательстве не всегда последовательно определяется круг субъектов общего пенитенциарного контроля. К примеру, в УИК РФ идет речь только о федеральных органах государственной власти. В свою очередь, Закон о содержании под стражей и Закон об УИС расширяют этот перечень, включая в него органы (глав органов) государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, а также различные международные организации.

Для более точного определения круга субъектов общего пенитенциарного контроля видится необходимым уточнить его значение и специфику. Представляется, что его основная задача заключается в наблюдении за тем, как реализуется государственная политика в указанных местах принудительной изоляции, и в этой связи этот вид контроля не предполагает осуществления непосредственных (специальных) контрольных полномочий. Поэтому в соответствии с положениями пунктов «о» и «т» статьи 70 Конституции РФ приоритет за общим пенитенциарным контролем должен оставаться за высшими федеральными органами государственной власти – Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Федеральным Собранием РФ (депутатами Государственной Думы и сенаторами Федерации), Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, иными уполномоченными при Президенте РФ. Кроме того, согласно действующему законодательству, только эти субъекты обладают реальными полномочиями по осуществлению общих контрольных возможностей, закрепляемых в законодательстве, регулирующем деятельность соответствующих органов и должностных лиц. Таким образом, исходя из предлагаемого подхода, отечественный общий пенитенциарный контроль можно определить как вид контроля, носящий публич-

ный централизованный характер, осуществляемый федеральными органами государственной власти (а также должностными лицами), направленный на обеспечение государственной политики в местах принудительной изоляции, в том числе при исполнении и отбывании уголовных наказаний.

Проверочная деятельность региональных депутатов и местных органов власти, их глав и представителей, региональных уполномоченных по правам человека служит в большей степени обеспечению не только государственной политики, сколько прозрачности деятельности мест принудительной изоляции, поэтому ее следует относить к децентрализованному виду общего пенитенциарного контроля, также носящему публичный характер. Появление подобных децентрализованных форм публичного пенитенциарного контроля объясняется формальным расширением действия обеспечительного начала при отсутствии организационно-правовых традиций построения и функционирования независимых форм и видов контроля мест принудительной изоляции. Как правило, контрольные полномочия таких субъектов в основном ограничиваются правом беспрепятственного посещения соответствующих мест принудительной изоляции и не предполагают осуществления ни общих, ни специальных контрольных полномочий. Отсутствие специальных контрольных возможностей позволяет исключить этот вид из системы национального пенитенциарного контроля. В этой связи в науке практически никогда не выделяют его в отдельный вид или форму.

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

Другим видом отечественного пенитенциарного контроля служит ведомственный контроль мест принудительной изоляции от общества.

Он так же, как и общий пенитенциарный контроль, в большей степени представляет собой один из аспектов управления деятельностью администраций принудительных мест изоляции.

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

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

Основной нормативной базой ведомственного пенитенциарного контроля выступают статья 21 УИК РФ, устанавливающая, что за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, осущест-

вляется ведомственный контроль со стороны вышестоящих органов и их должностных лиц; и статья 38 Закона об УИС (закрепляющая, что непосредственный контроль за деятельностью учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов осуществляют федеральный орган управления уголовно-исполнительной системой и территориальные органы уголовно-исполнительной системы), а также многочисленные ведомственные акты.

Ведомственному пенитенциарному контролю в большей степени, чем какому-либо иному виду контроля, свойственны все признаки проверочной деятельности: он носит внутренний характер (функционирует в системе ФСИН России); предполагает вмешательство в любые сферы деятельности администраций мест принудительной изоляции; его предмет охватывает наблюдение за исполнением всех нормативных требований независимо от их юридической значимости, включая в том числе соблюдение предписаний неправового характера с позиции целесообразности; организационной основой его реализации выступает субординационная зависимость администраций мест лишения свободы от контролирующего субъекта. Его реализация предполагает использование специальных контрольных возможностей, направленных на реализацию традиционных форм наблюдения (непрерывный мониторинг подконтрольной среды, проведение плановых, инициативных и инспекторских проверок и ревизий, отчетность), а также властно-распорядительных возможностей (отмену или изменение решений подконтрольных лиц, самостоятельное принятие новых решений, привлечение виновных к дисциплинарным и иным видам ответственности, принятие кадровых решений). При этом его существенной спецификой является то, что восстановление нарушенного правомерного состояния подконтрольной среды, как правило, достигается путем использования организационных средств в упрощенном распорядительном порядке. В этой связи ведомственный пенитенциарный контроль потенциально остается самой эффективной формой проверочной деятельности. В литературе совершенно верно отмечают его исключительные достоинства: только данный вид контроля предполагает максимально возможное погружение в предмет контроля, осуществляющие его субъекты обладают лучшим знанием проверяемой среды и системы организации, для него характерна самая высокая степень оперативности, и, что немало важно, он осуществляется перманентно⁸⁴.

⁸⁴ См.: Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы. М., 2006. С. 135–150 ; Кубасов А.В. Указ. соч. С. 24.

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

В литературе верно отмечается, что главный недостаток ведомственного пенитенциарного контроля заключается в том, что в большинстве случаев он осуществляется должностными лицами, которые сначала принимают какое-либо управлеченческое решение, а затем сами же контролируют его исполнение. В такой ситуации становится возможным как укрывательство, так и умышленное искажение состояния законности в местах пенитенциарной изоляции от общества с целью «выправления» рейтинговых и прочих статистических показателей⁸⁵. Другая проблема кроется в параллелизме и избыточности субъектов, форм и направлений ведомственного пенитенциарного контроля, приводящих к параличу или формальному отношению к проведению проверок и вскрытию нарушений закона. В результате рейтинговые показатели, «уточненные» каждым из субъектов контроля на своем уровне, начинают бесконечно долго «тиражироваться», создавая видимость

⁸⁵ См.: Кубасов А.В. Указ. соч. С. 24.

реализации контрольной деятельности, фактически нивелируя позитивные возможности ведомственного контроля.

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

Несмотря на то что современный отечественный ведомственный пенитенциарный контроль осуществляется в многообразных формах и видах, по сравнению с зарубежными аналогами в своей сути он слабо институализирован. Например, в ряде стран из ведомственного пенитенциарного контроля принято выделять так называемый внутренний тюремный контроль (*Internal Prison Control*)⁸⁶, направленный на оценку исполнения обязанностей сотрудниками пенитенциарных учреждений, и административный контроль (*Administrative Control*)⁸⁷, направленный на оценку правомерности дисциплинарной и административной практики в местах принудительной изоляции. Предмет же отечественного ведомственного пенитенциарного контроля фактически ограничен наблюдением за исполнениями их служебных обязанностей сотрудниками мест принудительной изоляции от общества. В этой связи его реализация в основном возложена на руководителей уголовно-исполнительной системы различного уровня. Оперативное наблюдение же за законностью и обоснованностью любой правоприменительной практики в местах принудительной изоляции от общества в основном отнесено к компетенции прокурора.

С учетом сложившейся системы национального пенитенциарного контроля и существующих в ней тенденций можно предположить, что ведомственный контроль мест принудительной изоляции в ближайшей

⁸⁶ См.: *Imprisonment Today and Tomorrow. International perspectives on prisoners' rights and prison conditions*. The Hague, 2001. P. 90.

⁸⁷ См.: *Ibid*. P. 131 ; *Monitoring Prison Conditions in Europe. Report of a European Seminar*, Marly-le-Roi, France, 25–27 October 1996. Paris, 1997. P. 91–97.

перспективе едва ли претерпит какие-либо существенные изменения без радикального изменения самой системы управления уголовно-исполнительной системы. Не исключено расширение правообеспечительного начала в деятельности ведомственных органов, однако такие изменения будут носить формальный характер и вряд ли существенно повлияют на изменение сущности данного вида пенитенциарного контроля в целом. В этой связи с большой долей уверенности можно предположить, что взаимодействие уголовно-исполнительной системы с прокуратурой останется на прежних принципах.

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

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

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

Несмотря на то что в литературе на общественный контроль в этой сфере возлагают функции управления пенитенциарной системой⁸⁸, общественного воздействия на осужденных с целью исправления⁸⁹, финансово-материальной помощи (поддержки)⁹⁰, правозащитную

⁸⁸ См.: Колодин Р.В. Правовые и организационные аспекты общественного контроля за деятельностью воспитательных колоний: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Вологда, 2010. С. 11.

⁸⁹ См.: Павлов А.А. Участие общественности в деятельности уголовно-исполнительной системы на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 9–10.

⁹⁰ См.: Колодин Р.В. Основные функции общественного контроля за деятельностью воспитательных колоний // Человек: преступление и наказание. 2009. № 2. С. 106.

функцию⁹¹, анализ деятельности различных общественных структур позволяет сделать вывод, что основной задачей современного общественного пенитенциарного контроля продолжает служить обеспечение прозрачности пенитенциарной системы. Как самостоятельная форма (вид) контроля, предусматривающая вмешательство в процесс отбывания или исполнения принудительной изоляции от общества, он используется крайне ограниченно. Основная причина этого обусловлена спецификой сферы применения: в местах, где основная деятельность строится на наиболее суровой форме государственного принуждения, практически невозможно реализовать какую-либо иную деятельность без государственной поддержки и участия. Вторая причина кроется в отсутствии самостоятельной экономической базы функционирования подобных общественных институтов даже в странах с развитыми экономическими отношениями. Как правило, деятельность любых общественных структур или их представителей координируется специализированными должностными лицами или государственными органами или же протекает в формах, предполагающих прямое или косвенное государственное участие – функционирование всевозможных обществ, организаций, комитетов и комиссий при пенитенциарных органах и учреждениях или органах региональной или местной власти с существенными возможностями последних влиять на их деятельность и процесс формирования. Нетрудно заметить, что в основе лежит принцип: чем больше государство берет на себя обязанностей по содержанию пенитенциарной системы, тем большее влияние на деятельность общественных структур в этой сфере оно оставляет за собой, тем самым косвенно монополизируя управление (контроль) пенитенциарной системой. Поэтому крайне редко можно встретить наличие общих или специальных контрольных полномочий у общественных объединений, осуществляющих пенитенциарный контроль, по крайней мере, в традиционных пенитенциарных системах. В этой связи любопытным представляется североамериканский опыт наделения общественных структур некоторыми специальными возможностями по вмешательству в процесс отбывания или исполнения принудительной изоляции в тех штатах, где в решении подобных дел принимают участие негосударственные, в том числе частные структуры и лица, а также советский опыт деятельности наблюдательных комиссий до принятия УИК РФ 1996 г.

В современной России существуют три основные формы реализации общественного контроля: через уполномоченные институты граж-

⁹¹ Колодин Р.В. Указ. соч. С. 106.

данского общества (Общественную палату Российской Федерации, общественные советы при Минюсте России и территориальных органах ФСИН России, общественные наблюдательные комиссии, комиссии по вопросам помилования в субъектах РФ, попечительские советы), которым государство делегирует часть своих контрольных полномочий в указанной области (централизованный общественный пенитенциарный контроль); через национальные общественные объединения, религиозные организации, средства массовой информации, отдельных граждан (децентрализованный общественный пенитенциарный контроль), которые осуществляют контрольные функции по собственной инициативе и (или) на частной основе; и через международные и иностранные неправительственные некоммерческие организации и их представительства, работающие на территории нашей страны, либо национальные общественные объединения, финансируемые при поддержке грантов международных неправительственных организаций. Их общей особенностью является отсутствие властных полномочий и опосредованное функционирование через государственные органы либо путем апеллирования к общественному мнению⁹².

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

⁹² См.: Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 14.

Безусловно, положительными моментами общественного пенитенциарного контроля являются гибкость форм и методов реализации, независимость от субъектов ведомственного пенитенциарного контроля, что имеет особое значение для выявления конфликтных ситуаций между заключенным и пенитенциарными органами и учреждениями. В литературе справедливо отмечается, что сочетание государственного и общественного контроля позволяет власти и обществу получать объективную информацию о требующих разрешения противоречиях в пенитенциарной сфере, инициирует действия, способные преодолеть проблемные ситуации и трудности⁹³.

Основной недостаток общественного пенитенциарного контроля в его несамостоятельности и несистемности. На деятельность субъектов общественного контроля косвенное влияние оказывает уголовно-исполнительная система в лице соответствующих должностных лиц через механизмы обеспечения их допуска и реализации предоставленных им возможностей в местах принудительной изоляции и прямое – субъекты финансирования их деятельности. В результате не исключается ситуация политической ангажированности субъектов общественного пенитенциарного контроля, а также создания видимости контрольной деятельности путем искусственного нагнетания и накаливания конфликтных ситуаций с целью оправдания своей деятельности, что в конечном счете создает риски парализации деятельности пенитенциарной системы. В этой связи небезосновательным видится вывод ряда ученых о том, что современная организация отечественного общественного пенитенциарного контроля представляет собой безусловный шаг назад по сравнению с общественным контролем советского периода⁹⁴.

Профилактика подобных негативных явлений осуществляется в том числе с помощью пенитенциарного надзора прокуратуры. Согласно действующему законодательству, прокуратура осуществляет надзор за деятельностью субъектов общественного пенитенциарного контроля на трех уровнях. Во-первых, путем осуществления надзора за законностью их общей деятельности в силу требований ст. 21 Закона о прокуратуре. При этом важно отметить, что надзором прокуратуры охватывается деятельность любых субъектов осуществления общественного кон-

⁹³ Зубарев С.М. Указ. соч. С. 14.

⁹⁴ См.: Уткин В.А. Правовые основы неучастия общественности в реализации уголовно-исполнительной политики // Проблемы теории наказания и его исполнения в Уголовном и Уголовно-исполнительном кодексах. М., 1997. С. 144–148.

троля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в указанных местах независимо от правового статуса субъекта общественного пенитенциарного контроля. В предмет прокурорского надзора включается деятельность общественных объединений, функционирующих, в том числе при иностранной грантовой и финансовой поддержке. Во-вторых, отдельным направлением, опять же в силу ст. 21 Закона о прокуратуре, служит надзор за законностью деятельности руководителей и органов управления данных организаций (как органов управления и руководителей некоммерческих организаций). Пенитенциарный надзор прокурора в этих двух случаях реализуется через отдельные направления прокурорского надзора в рамках надзора за исполнением законов («общего надзора»). И, наконец, прокурорский надзор за законностью деятельности субъектов общественного пенитенциарного контроля осуществляется через специальную отрасль – прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Другой динамично развивающейся формой пенитенциарного контроля служит судебный пенитенциарный контроль. Как справедливо подчеркивается в литературе, идеи о необходимости вмешательства суда в сферу исполнения уголовных наказаний прямо вытекают из необходимости охвата уголовным процессом всех стадий уголовного правоприменения как дополнительной социальной гарантии (защиты) в сфере уголовной политики⁹⁵.

Судебный контроль, как правило, рассматривается как необходимый элемент большинства либеральных пенитенциарных систем, направленный на обеспечение соблюдения правового положения лиц, отбывающих принудительную изоляцию. При этом специфика судебных форм его реализации одновременно обеспечивает и прозрачность пенитенциарной системы. В то же время как элемент управления он не используется ни в одной из существующих систем. В этой связи современный отечественный судебный контроль в силу традиционного характера отечественной пенитенциарной системы пока не имеет определяющего значения и играет в основном второстепенную роль как формального атрибута системы обеспечения правового положения личности в местах принудительной изоляции от общества. По этой

⁹⁵ См.: Ансель М. Новая социальная защита (гуманистическое движение в уголовной политике). М., 1970. С. 216–217.

причине сферы его применения фактически ограничена редкими случаями оценки дисциплинарной практики в отношении лиц, отбывающих принудительную изоляцию. Разрешение же прочих вопросов, связанных с принудительной изоляцией, большинством ученых рассматривается как особая разновидность уголовно-процессуальной деятельности, не имеющая отношения к судебному контролю. Поэтому современный отечественный судебный контроль слабо интегрирован в национальную систему пенитенциарного контроля.

Правовые основы современного судебного пенитенциарного контроля содержатся также в УИК РФ, УПК РФ, КАС РФ, ГПК РФ, Законе о содержании под стражей, Законе о психиатрической помощи и др., устанавливающих непосредственный порядок разрешения обращений лиц, находящихся в местах принудительной изоляции. Вместе с тем, несмотря на достаточно подробное нормативное содержание данного института, на практике, как отмечено выше, судебный пенитенциарный контроль не стал определяющим видом контроля. Проблема заключается в том, что до конца четко не определены его предмет и формы. Как правило, они уточняются с учетом положений ст. 12.1 УИК РФ, ст. 17.1 Закона о содержании под стражей, ст. 20 УИК РФ⁹⁶, либо же предлагается чересчур широкое включение вопросов в его предмет: помимо разрешения дел, предусмотренных ст. 20 УИК РФ, предлагается включить в предмет пенитенциарного судебного контроля также разрешение вопросов дисциплинарной и иной практики в отношении персонала пенитенциарных учреждений и осужденных; рассмотрение споров из гражданских, семейных, трудовых, административных и прочих дел, где одной из сторон выступает администрация исправительного учреждения или осужденный; разрешение уголовных дел в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы или осужденных, совершивших преступления в период отбывания наказания; судебное оспаривание действий и решений администраций исправительных учреждений и т.п.⁹⁷

Представляется, что такой подход во многом формален. Во-первых, в этом случае из предмета судебного контроля исключается значительный блок отношений в сфере предварительной принудительной изо-

⁹⁶ См.: Давыдова И.А. Судебный контроль за исполнением уголовных наказаний: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005. С. 37–39 ; Амануллина А.Ф. Судебный контроль в стадии исполнения приговора: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2008. С. 93–125.

⁹⁷ См.: Уголовно-исполнительное право России: учебник / под ред. В.И. Селиверстова. М., 2003. С. 187 ; Кубасов А.В. Указ. соч. С. 21.

ляции от общества. Во-вторых, по сути, здесь происходит искусственное объединение различных порядков разрешения дел: нескольких видов уголовно-процессуальных производств, обладающих абсолютно разными предметами, целого ряда гражданско-процессуальных производств, административного и прочего порядка разрешения судебных дел. В результате создается юридическая конструкция судебного контроля, не имеющая самостоятельного содержания. В науке предлагаются два пути решения этой проблемы. Первый – путем создания специализированных судебных органов – пенитенциарных судов⁹⁸; второй – с помощью выделения из уголовного процесса отдельного уголовно-исполнительского производства, направленного на судебное разрешение всех вопросов, возникающих в сфере принудительной изоляции⁹⁹.

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

Наконец, как убеждает зарубежный опыт (где отсутствует прокурорский надзор как таковой в данной области), создание пенитенциарных судов фактически представляет собой усложнение административной деятельности по контролю за исполнением наказания с целью ее приближения к уголовно-процессуальному производству. В данном случае такой необходимости нет, ибо российской исторической особенностью является изначальное судебное разрешение указанных вопросов. В этой связи учреждение пенитенциарных судов расценивалось бы

⁹⁸ См.: Тулянский Д.В. Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве. М., 2006. С. 32–34 ; Кубасов А.В. Указ. соч. С. 22 ; Зубарев С.М. Указ. соч. С. 36 ; Руднев В. Пенитенциарный судья (к вопросу о судебном контроле за исполнением наказаний) // Российская юстиция. 2001. № 8. С. 32–34 ; Гуськова А.П., Муратова Н.Г. Судебное право: история и современность судебной власти в сфере уголовного судопроизводства. М., 2005. С. 152–153 ; Зубенко В.М. Общественный контроль в пенитенциарных учреждениях для несовершеннолетних и институт омбудсмена // Российский следователь. 2003. № 2. С. 36 ; Епанешников В.С. Юридическая ответственность лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000. С. 35 ; и др.

⁹⁹ См.: Николюк В.В. Уголовно-исполнительное производство в СССР. Иркутск, 1989. С. 78.

как безусловный шаг назад в развитии идей создания дополнительных судебных гарантий в сфере уголовной политики. К тому же это в конечном счете приведет к неоправданной конкуренции с некоторыми из традиционных форм, например с прокурорским надзором.

Более продуктивным представляется второе предложение: создать на базе и в структуре уголовного процесса специальные производства, направленные на разрешение дел, возникающих в связи с принудительной изоляцией от общества. Во-первых, в таком случае уже налицо процессуальная основа — уголовно-процессуальные производства по рассмотрению и разрешению вопросов в стадии исполнения приговора. Во-вторых, упрощенный характер этих производств позволяет включить в них также разрешение вопросов, связанных с оспариванием законности и обоснованности действий и решений администрацией мест принудительной изоляции от общества, дисциплинарной практики в отношении лиц, отбывающих принудительную изоляцию, а также разрешение иных тесно связанных с этими дел. Кроме того, уголовное судопроизводство включает комплекс специальных производств, предназначенных для осуществления судебного контроля, — ст. 125 УПК РФ, потенциал которых также может быть задействован для совершенствования системы пенитенциарного судебного контроля. Реализация таких предложений не повлечет существенных затрат и не приведет к концептуальному пересмотру основ сложившейся судебной деятельности, но в то же время сохранит в пенитенциарном судебном контроленюю целостность, что, в свою очередь, будет способствовать его дальнейшему развитию.

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

В то же время судебный пенитенциарный контроль не лишен ряда существенных недостатков. Прежде всего он менее всех других видов

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

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

Кроме отмеченных традиционных отечественных форм и видов пенитенциарного контроля, в науке высказываются предложения о введении дополнительных его видов. В частности, предлагается ввести должность Уполномоченного по правам осужденных при Президенте РФ, впоследствии заменив его парламентским уполномоченным по правам указанных лиц или Уполномоченным по правам осужденных

на уровне субъектов РФ («пенитенциарным омбудсменом»)¹⁰⁰ (Уполномоченным по правам подозреваемых, обвиняемых и осужденных в субъектах Российской Федерации¹⁰¹).

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

В ряде стран действительно существуют уполномоченные (омбудсмены) по правам человека в тюрьмах и пробации, действующие под эгидой национальных парламентов или независимо¹⁰². Основное их

¹⁰⁰ См.: Тепляшин П.В. Перспективы институализации уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в Российской Федерации // Российская юстиция. 2013. № 1. С. 65–67.

¹⁰¹ См.: Скоробогатова О.В. Защита прав лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях, региональным уполномоченным по правам человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 13–15.

¹⁰² См.: Хаманева Н.Ю. Омбудсмен в охране прав граждан в сфере государственного управления // Советское государство и право. 1990. № 9. С. 138–140 ; Ее же. Правовой институт Уполномоченного по правам человека в РФ // Государство и право. 2000. № 6. С. 21 ; Башимов М.С. Институт омбудсмена (Уполномоченного по правам человека и гражданина) в Российской Федерации и за рубежом. М., 1997. С. 24–28 ; Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданина: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1995. С. 23 ; Борсученко С.А. Контроль за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению свободы уполномоченным по правам человека в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 122–137 ; Оводкова Л.С. Деятельность прокуратуры и уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2014. С. 59–82 ; Канкулов А.Х. Обеспечение прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2021. С. 110–119 ; Беляков А.Ю. Правовое регулирование и деятельность уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав и законных интересов осужденных: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2017. С. 85–101 ; Monitoring Prison Conditions in Europe. Report of a European Seminar, Marly-le-Roi, France, 25–27 October 1996. Paris, 1997. P. 98–99.

предназначение состоит в обеспечении прозрачности деятельности уголовно-исполнительных систем и привлечении внимания общественности к проблемам заключенных. Но правовые возможности непосредственно самих омбудсменов по восстановлению нарушенных прав осужденных крайне ограничены. Их основная функция заключается, прежде всего в выявлении нарушений правового положения лиц, отбывающих принудительную изоляцию. В итоге они также лишены возможностей осуществлять управление пенитенциарными системами.

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

Говоря о введении в сложившуюся систему национального пенитенциарного контроля отдельных элементов децентрализованного контроля негосударственных субъектов – проверок «визитеров», альтернативных наблюдательных советов, постоянных общественных присутствий и прочих субъектов, известных законодательству отдель-

ных стран¹⁰³, следует подчеркнуть, что нормативно такая возможность существует в соответствии с положениями действующих Закона об общественном контроле и Закона об УИС. Указанные акты создают максимально широкие условия обеспечения прозрачности пенитенциарных учреждений как со стороны государственных, так и негосударственных образований. Проблема заключается в отсутствии объективной необходимости в проверочной деятельности со стороны подобных структур, поэтому они и отсутствуют. С функциями, которые возложены на аналогичные структуры в зарубежных странах, справляются отечественные наблюдательные комиссии и субъекты общего контроля. В случае же учреждения указанных форм (видов) пенитенциарного контроля они автоматически попадут под общий надзор прокуратуры в соответствии со ст. 21 Закона о прокуратуре.

¹⁰³ См.: Monitoring Prison Conditions in Europe. Report of a European Seminar, Marly-le-Roi, France, 25–27 October 1996. Paris, 1997. P. 94, 149, 150.

Глава 2

СОДЕРЖАНИЕ ПРОКУРОРСКОГО ПЕНИТЕНЦИАРНОГО НАДЗОРА

§ 2.1. Содержание современного прокурорского надзора

Современный прокурорский надзор представляет собой самостоятельное правовое явление, отличное от прочих видов контрольно-проправочной деятельности. На сегодняшний день это единственный вид публичной проверочной деятельности, предполагающий правовую оценку соблюдения и исполнения законов максимально возможным кругом поднадзорных лиц, включающим в себя подавляющее большинство публичных органов, учреждений и должностных лиц. Прокурорский надзор обладает рядом сходных с контролем черт, однако его предназначение, принципы организации, формы реализации не позволяют рассматривать его как какую-либо ординарную или специфичную форму контроля.

Общей целью прокурорского надзора служит обеспечение законности.

В отечественной юридической науке понятие законности многоаспектно и многогранно. Более того, он неоднократно эволюционировал в различные исторические периоды, начиная от выделения ее классового понимания как принуждения к исполнению советских законов¹⁰⁴, требования о неуклонном соблюдении нормативных предписаний всеми советскими людьми¹⁰⁵, свойства, объективно необходимого социалистическим общественным отношениям¹⁰⁶, и заканчивая ее определением как совокупности нормативных требований в широком понимании¹⁰⁷, режима государственной и общественно-политической жизни¹⁰⁸, состо-

¹⁰⁴ См.: Российская юридическая энциклопедия / под ред. А.Я. Сухарева. М., 1999. С. 335.

¹⁰⁵ См.: Вышинский А.Я. Вопросы теории государства и права. М., 1949. С. 87.

¹⁰⁶ См.: Самошенко И.С. Охрана законности советским государством (правоохранительная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности). М., 1960. С. 21 ; Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 445.

¹⁰⁷ См.: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 1. Свердловск, 1963. С. 173.

¹⁰⁸ См.: Явич Л.С. Право и общественные отношения. М., 1968. С. 42.

яния общественных отношений¹⁰⁹, метода правового регулирования общественных отношений¹¹⁰, принципа деятельности публичных органов¹¹¹, принципа права¹¹² и (или) в качестве различных комбинаций данных категорий.

Применительно к деятельности прокуратуры на основе изложенных подходов понятие законности в основном используется в трех смыслах: в качестве одного из принципов организации и деятельности прокуратуры; как метода реализации прокурорских полномочий (прокурорской власти) и как цели прокурорской деятельности.

Как принцип организации и деятельности прокуратуры законность означает построение, формирование, функционирование и определение компетенции прокуратуры исключительно в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законами, действующими на территории России.

Законность как метод реализации прокурорской власти означает осуществление особого вида наблюдения за исполнением и соблюдением нормативно-правовых требований, содержащихся в актах высшей юридической силы – Конституции РФ и законах. Основная специфика заключается, во-первых, в характере прокурорского надзора, определяемого его предметом, – надзоре за предписаниями, обладающими наибольшей юридической силой (в силу чего в условиях прежнего законодательства прокурорский надзор носил высший и исключительный характер), а во-вторых, в содержании этого наблюдения, складывающегося из выявления (слежения и обнаружения) и восстановления нарушенной законности путем устранения негативных последствий и возрещения прежнего правомерного состояния. В свою очередь, восстановление законности может протекать в простой (путем применения сугубо надзорных правовых средств) и усложненной (с помощью возбуждения административных, судебных и прочих производств) формах.

Наибольший интерес представляет законность как цель прокурорской деятельности. В этом случае она означает достижение реального

¹⁰⁹ См.: Рабинович П.М. Упрочнение законности – закономерность социализма. Львов, 1975. С. 121.

¹¹⁰ См.: Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 27 ; Кудрявцев В.Н. Социалистическая законность и юридическая наука // Правда. 1981. 3 июля. С. 2–3.

¹¹¹ См.: Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение. Общая теория права: курс лекций. Н.Новгород, 1993. С. 350.

¹¹² См.: Марченко М.Н. Теория государства и права. М., 2005. С. 353 ; Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 294.

и активного функционирования всех нормативных факторов, призванных распространить на общественные отношения состояние их правомерности. Как результат деятельности законность характеризуется этапами (формами) реализации, а также видом или характером (юридической значимостью) реализуемых предписаний. Выделяют три уровня обеспечения законности: национальный (общероссийский), общепрокурорский и отраслевой (специальный).

Национальный (общероссийский) уровень законности означает распространение на общественные отношения состояния их правомерности, устанавливаемого всеми нормативно-правовыми регуляторами (источниками права), действующими во всех сферах, со стороны всех публичных органов на всех этапах (во всех формах) реализации законности. Прокуратура в этом случае наряду с иными государственными органами вносит свою лепту в обеспечение реальности и эффективности правового регулирования общественных отношений путем соблюдения, исполнения, использования и применения требований, закрепленных в Конституции Российской Федерации и других нормативных источниках, во всех сферах государственной и общественной жизни. Законность в этом смысле представляет собой общероссийский конечный совместный результат деятельности прокуратуры с иными публичными органами по применению норм права.

Результатом общепрокурорского уровня законности служит главным образом обеспечение реализации принципа законности в деятельности поднадзорных прокуратуре лиц. Обеспечивая законность в этом случае, прокурор руководствуется установленными общими пределами прокурорского надзора, определяющими круг поднадзорных лиц, виды нормативно-правовых актов, за исполнением которых надзирает прокуратура, а также этапы реализации законности. Согласно Закону о прокуратуре, обеспечение законности со стороны прокуратуры ограничивается наблюдением за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России, со стороны лиц, указанных в ст.ст. 1, 21 и пр. Закона о прокуратуре, а также соответствием издаваемых ими актов требованиям Конституции РФ и законов, действующих на территории страны. Таким образом, для этого уровня характерно сужение ее содержания с учетом общей роли и места прокуратуры в обеспечении законности. С учетом охвата современным прокурорским надзором деятельности большинства государственных, муниципальных и прочих публичных органов и должностных лиц, исторических традиций организаций и осуществления отечественного прокурорского

надзора общепрокурорский уровень обеспечения законности остается основным в обеспечении законности в сфере государственной и общественной жизни страны.

Наконец, последний отраслевой, или специальный, уровень представляет собой специализацию общей прокурорско-надзорной деятельности применительно к отдельным сферам общественной и государственной жизни. В этом случае происходит еще большее ее сужение с учетом требований действующего законодательства, регулирующего прокурорский надзор в отдельных отраслях. Конкретное содержание обеспечения законности на этом уровне специфично для каждой отрасли прокурорского надзора и варьируется в зависимости от роли поднадзорных лиц в регулировании общественных отношений, а также от общих особенностей правового регулирования общественных отношений в данной сфере публичной жизни.

Для более точного определения содержания законности применительно к деятельности прокуратуры (на общепрокурорском и специальном уровнях) в литературе единый прокурорский надзор принято разграничивать на отдельные отрасли. Практически все авторы, выступающие за отраслевое деление прокурорского надзора, подчеркивают, что это специализированная деятельность в рамках единого прокурорского надзора, имеющая свои цели (задачи), предмет (объект) и правовые средства¹¹³.

Разделяя подходы к определению цели как результату, на достижение которого направлен прокурорский надзор в целом, нужно уточнить, что таким результатом является достижение законности на соответствующем уровне. Следует также согласиться, что законность достигается путем решения закрепленных в Законе о прокуратуре задач. В этой связи пункт 2 статьи 1 данного Закона устанавливает цели прокурорской деятельности (общепрокурорский уровень законности), достижение которых возможно путем решения задач, определенных для каждой отрасли прокурорского надзора (ст.ст. 21, 26, 29, 32). Поэтому с учетом более конкретного содержания последнего понятия следует согласиться с мнением о выделении так называемых специальных¹¹⁴, или

¹¹³ См.: Прокурорский надзор / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин. М., 2009. С. 199 ; Прокурорский надзор / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2009. С. 172 ; и др.

¹¹⁴ См.: Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2000. С. 16–17 ; Прокурорский надзор: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. / Ю.Е. Винокуров и др.; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2006. С. 18 ; Векшин В.П. Правовой статус прокуратуры субъекта Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2017. № 1. С. 49.

отраслевых¹¹⁵, задач, служащих, несмотря на их достаточно широкую формулировку, первым критерием разграничения единого прокурорского надзора на самостоятельные отрасли¹¹⁶.

Вопрос о содержании и соотношении объекта и предмета прокурорского надзора является одним из наиболее сложных¹¹⁷. Достаточно часто под объектом понимают деятельность поднадзорных органов и лиц¹¹⁸, законность поднадзорной деятельности¹¹⁹, правовое поведение поднадзорных субъектов¹²⁰, сами поднадзорные органы и лица¹²¹.

¹¹⁵ См.: Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов-на-Дону, 1987. С. 91 ; Чувилев А.В., Чувилев А.А. Прокурорский надзор. Вопросы и ответы. М., 1999. С. 43 ; Бессарабов Г.Г. Прокурорский надзор за соблюдением права на свободу совести в учреждениях пенитенциарной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 92–94.

¹¹⁶ Заслуживающего внимания мнения о соотношении целей и задач высказывает В.Б. Ястребов. В частности, он пишет: «Как орган, стоящий на защите законности, прокуратура призвана обеспечить: а) своевременное выявление нарушений закона; своевременное и радикальное устранение нарушений закона; в) предупреждение нарушений закона. Названные задачи отражают содержание и сущность прокурорского надзора. Их решение имеет прямое отношение к достижению стоящих перед прокуратурой целей» (см. подробнее: Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. М., 2001. С. 8 ; Его же. Учебник прокурорского надзора. М., 2005. С. 10).

¹¹⁷ См.: Коршунова О.Н., Головко И.И. Предмет деятельности прокурора – новая категория или необходимость // Вестник Томского государственного ун-та. 2017. № 423 (октябрь). С. 207–218 ; Их же. Категория объекта в теории прокурорской деятельности: теоретический и прикладной аспекты // Право. Журнал высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 62–80.

¹¹⁸ См.: Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. проф. Г.П. Химичевой. М., 2001. С. 94 ; Анисимов Г.Г. Надзор за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности в органах ФСБ // Законность. 2015. № 1. С. 16–20 ; Коршунова О.Н., Головко И.И. Категория объекта в теории прокурорской деятельности: теоретический и прикладной аспекты // Право. Журнал высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 71.

¹¹⁹ См.: Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб., 2000. С. 45 ; Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М., 2006. С. 46.

¹²⁰ См.: Маршунов М.Н. Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования. СПб., 1991. С. 17.

¹²¹ См.: Российский прокурорский надзор: учебник / под ред. проф. А.Я. Сухарева. М., 2001. С. 15 ; Прокурорский надзор: учебник / В.Н. Григорьев и др. М.–Воронеж, 2011. С. 46 ; Артеменков В.К. Граждане (физические лица) как объекты прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законность. 2017. № 11. С. 23–27 ; Буланова Н.В. Принципы, предмет, объект и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. № 6. С. 39–46 ; Настольная книга прокурора. М., 2012. С. 176–177 ; Неганова Е.Н. Предметный принцип организации прокурорской проверки с учетом новелл законодательства о прокуратуре // Современное право. 2017. № 7. С. 22–26.

В свою очередь, предмет отождествляют с объектом, деятельностью поднадзорных органов и лиц¹²², исполнением, соблюдением и соответсвии законам¹²³ или ограничивают содержание этого понятия самими поднадзорными лицами¹²⁴ или же актами и действиями (бездействиями) органов и лиц, входящих в предмет надзора¹²⁵. Наиболее аргументированной является позиция о том, что объект – это деятельность поднадзорных органов и лиц. В Законе о прокуратуре он определяется перечневым методом путем указания на конкретные органы, учреждения и лица, охватываемые прокурорским надзором. В этой связи спор о том, что входит в объект надзора – деятельность или ее субъекты, – не имеет принципиального значения и практически может быть сведен в юридико-лингвистическую плоскость. Поскольку категория «предмет» по сравнению с объектом носит более конкретный характер, представляется возможным разделить мнение об ограничении ее содержания актами, действиями (бездействиями) и решениями (поведением) поднадзорных органов и лиц как конкретными формами выражения их деятельности.

Выделение объекта (предмета) невозможно без определения пределов прокурорского надзора. Как правило, под ними понимаются границы как внутриотраслевого деления, так и внешнего ограничения прокурорского надзора от иной деятельности. В этой связи принято выделять общие и специальные пределы.

Первые закрепляются в ст.ст. 21, 26 Закона о прокуратуре и выражаются:

- а) в запрете вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных органов и лиц;
- б) в запрете подменять в ходе осуществления надзора иные государственные органы и учреждения;
- в) в требовании проводить прокурорские проверки только по поступившей в органы прокуратуры информации о допущенных нарушениях закона.

¹²² См.: Коробейников В.В. Предупреждение преступлений в народном хозяйстве методами общего надзора прокуратуры. Проблемы прокурорского надзора. М., 1972 ; Басков В.И. Прокурорский надзор. М., 1995. С. 138.

¹²³ См.: Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. М., 1997. С. 15–20.

¹²⁴ См.: Бровин Г.И. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых колониях и его роль в повышении эффективности деятельности колоний: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1967. С. 8.

¹²⁵ См.: Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 61–66.

Фактически эти общие пределы обеспечивают самостоятельность прокурорского надзора как отдельного правового явления, поскольку не позволяют ему слиться с прочей публичной контрольно-проверочной деятельностью. Первый – запрет на вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность – означает, что предметом надзора выступает только юридически значимая деятельность поднадзорных лиц, то есть только та, которой может быть дана правовая оценка («прокурор имеет дело с той сферой деятельности, которой свойственна законодательная урегулированность»¹²⁶), прочая – неподдающаяся такой оценке – должна быть исключена из предмета надзора прокурора¹²⁷. Второй запрет вытекает из всеобъемлющего характера и превалирующего положения прокурорского надзора по отношению к прочим видам публичной проверочной деятельности. Значение последнего требования также направлено на создание особого режима реализации прокурорских правовых средств с целью обоснления прокурорского надзора. Однако оно в отличие от первых двух не носит универсального характера.

В свою очередь, специальные пределы служат для уточнения содержания надзора в рамках конкретных отраслей. Вопрос об их содержании и количестве спорный. Некоторые из них устанавливаются в Законе о прокуратуре – пределы надзора по кругу лиц (субъектов) и актов (ст.ст. 21, 26, 29, 32). Другие вытекают из смысла Закона о прокуратуре или являются результатом системного толкования норм действующего законодательства.

Определение пределов прокурорского надзора по кругу лиц строится на обосновлении деятельности отдельных органов, учреждений и должностных лиц, а также правовых норм (институтов), регулирующих их деятельность. Ранее во внимание также принималась их отраслевая

¹²⁶ Бессарабов Г.Г. Прокурорский надзор за соблюдением права на свободу совести в учреждениях пенитенциарной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 83.

¹²⁷ По мнению В.Ф. Крюкова, критериями отнесения деятельности к оперативно-хозяйственной служат: 1) обстоятельства (факты), не носящие характер нарушения закона: технологические, экономические и организационные решения, не запрещенные законом, даже если они привели к ущербу или нарушению экономических интересов других субъектов, тем более что часто эти решения протекают в условиях проявления нормального хозяйственного риска; 2) проявившиеся обстоятельства форс-мажора социального, экономического порядка, которых невозможно было предусмотреть, а их последствия затрагивают интересы личности, общества, государства; 3) наступившие обстоятельства, вызванные стихийным бедствием, чрезвычайными ситуациями природно-стихийного порядка. См. подробнее: Крюков В.Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору: учеб. пособие. Курск, 2000. С. 115.

(институциональная) принадлежность. В настоящее время этот критерий хотя и не утрачивает полного значения, тем не менее не играет приоритетной роли. Уточненными критериями пределов по кругу поднадзорных лиц выступают:

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

Первые два признака позволяют сгруппировать отдельные органы, учреждения и должностные лица в исторически сложившиеся самостоятельные системы, входящие в предмет прокурорского надзора, и с учетом второго критерия – специфики правового регулирования их деятельности – подразделить на отдельные отрасли и направления.

Традиционно к указанным системам органов относятся органы публичного управления, предварительного расследования и раскрытия преступлений, а также обеспечения исполнения приговоров и судебных решений.

Предел по кругу лиц традиционно является определяющим при решении вопроса о разграничении прокурорского надзора на отрасли.

Относительно содержания предела по кругу актов (иерархичности¹²⁸) в литературе также нет единства мнений. По мнению одних ученых, этот круг актов исчерпывается исключительно законами¹²⁹, другие полагают, что он включает в себя наряду с законами также подзаконные нормативно-правовые акты¹³⁰. Первые исходят из буквального

¹²⁸ См.: Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М., 2006. С. 157.

¹²⁹ См.: Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. М., 2006. С. 38 ; Ястребов В.В. Прокурорский надзор за законностью привлечения к административной ответственности за совершение налоговых правонарушений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 74 ; Прокурорский надзор / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2009. С. 177 ; Рябцев В.П. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2001. С. 69 ; Бессарабов Г.Г. Прокурорский надзор за соблюдением права на свободу совести в учреждениях пенитенциарной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 74.

¹³⁰ См.: Прокурорский надзор / под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2008. С. 119 ; Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов. М., 2005. С. 69 ; Соколова И.А. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной собственности в условиях приватизации государственного и муниципального имущества: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 104.

толкования Закона о прокуратуре, устанавливающего, что прокуратура осуществляет надзор за «соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на ее территории». Вторые опираются на сложившуюся практику регулирования прокурорской деятельности, когда наиболее важные общественные отношения регулируются не только законами, но и иными актами, обладающими не меньшей юридической силой.

Пределы по актам определяются применительно к каждой отрасли прокурорского надзора отдельно. В этом заключается их смысл как одного из критериев выделения отраслей прокурорского надзора. За основу берутся прямые предписания Закона о прокуратуре и сложившаяся практика регулирования деятельности поднадзорных лиц. Применительно к надзору за исполнением законов в качестве пределов выступают только акты высшей юридической силы – Конституция Российской Федерации, законы, действующие на территории России, и квазизаконы¹³¹. В других отраслях – также иные нормативно-правовые акты, когда это допускает Закон о прокуратуре. Например, часть 2 статьи 32 этого Закона устанавливает, что прокурор осуществляет надзор за соблюдением установленных законодательством прав и обязанностей лиц, находящихся в изоляции от общества. Таким образом, используется обобщающий термин, определяющий все виды актов. Другими словами, применительно к этой отрасли устанавливаются иные пределы по кругу актов, входящих в предмет надзора.

Прокурорский надзор во всех отраслях в обязательном порядке включает в себя наблюдение за соблюдением и исполнением требований, содержащихся в актах высшей юридической силы (Конституции РФ, законах). В этом смысле можно вести речь о совпадении указанного предела во всех отраслях, что позволяет рассматривать его в качестве самостоятельного критерия. Однако несовпадение по конкретным видам актов не позволяет использовать его в качестве универсального критерия, поэтому его применение в отличие от предыдущего носит производный характер.

В литературе в качестве третьего критерия отраслевого деления предлагается использовать характер прокурорского надзора¹³², полно-

¹³¹ В последнем случае речь идет о так называемых квазизаконах, включающих в себя: международные акты, содержащие общепризнанные нормы международного права; международные договоры; действующие в части, непротиворечащей современному законодательству, нормативно-правовые акты Союза ССР и РСФСР; нормативные указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. См. подробнее: Казарина А.Х. Указ. соч. С. 68–76.

¹³² См.: Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. М., 2001. С. 171.

мочия прокурора¹³³ или правовые средства прокурорского надзора. Во всех случаях речь идет о содержании прокурорского надзора в рамках его отдельных отраслей (направлений).

Правовой характер прокурорского надзора выражается в юридической оценке деятельности поднадзорных лиц прокурором. Ее может получить только юридически значимая поднадзорная деятельность (которая протекает в рамках правоотношений и порождает определенные правоотношения). В этой связи представляется, что необходимо уточнять предмет прокурорского надзора по видам поднадзорной деятельности или кругу правоотношений, на которых она основывается (порождает). При этом ограничивать предел только деятельностью или правоотношениям не следует, поскольку не каждая юридически значимая деятельность влечет за собой правоотношения. Такое возможно в силу неразвитости правовой составляющей или же примитивного правового содержания отдельных ее видов¹³⁴.

Этот предел, с одной стороны, выделяет те виды поднадзорной деятельности, которые подпадают под правовую оценку прокурора, с другой – определяет те, которые устанавливают пределы прокурорского надзора в рамках конкретной отрасли.

Пределы предмета надзора по видам поднадзорной деятельности и кругу правоотношений устанавливаются либо путем прямого указания закона, либо практически в результате толкования норм действующего законодательства, регулирующего деятельность поднадзорных лиц в рамках конкретной отрасли (направления). Причем эти критерии могут применяться как совокупно, так и по отдельности.

Определяя пределы надзора по видам поднадзорной деятельности и кругу правоотношений, акцент следует делать на специфику и содержание как самой поднадзорной деятельности, так и складывающихся при этом правоотношений (в случае их возникновения).

Принципиальное значение при анализе данных видов поднадзорной деятельности (и правоотношений, на основе которых возникает деятельность поднадзорных органов и учреждений) имеют два момента: их состав – одним из участников должно быть поднадзорный прокуратуре субъект и отсутствие равноправия между его участниками (или зависимый характер). Первый признак вытекает из действия первого

¹³³ См.: Спиридовон Б.М. Понятие отрасли прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: сб. статей. М., 1973. С. 87.

¹³⁴ Ярким примером может служить оперативно-розыскная деятельность, которая, будучи абсолютно правомерной, не порождает специальные правовые отношения между ее участниками, однако вместе с тем охватывается предметом прокурорского надзора.

предела – уточнения предмета надзора по кругу субъектов. Второй – является результатом анализа содержания прокурорской деятельности. В предмет прокурорского надзора в этом случае должна включаться деятельность (основанная на правоотношениях), в которой:

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

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

Предел надзора по видам поднадзорной деятельности (по кругу правоотношений) является самостоятельным, однако его применение носит вторичный характер. Его значение заключается в уточнении действия прокурорского надзора относительно предварительно определенного круга поднадзорных лиц и нормативно-правовых актов. Методологическая природа не позволяет использовать его в другом качестве. Применение этого критерия приобретает особую актуальность в условиях динамично развивающегося законодательства и

дальнейшего государственно-правового реформирования, поскольку позволяет уточнить предмет надзорной деятельности в рамках традиционных отраслей даже в случае изменения характера правового регулирования деятельности поднадзорных лиц.

Приведенные пределы позволяют выделить следующие отрасли прокурорского надзора: за исполнением законов и законностью правовых актов; за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность; за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначенные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу; исполнением законов судебными приставами.

Вместе с тем под эти критерии не подпадает прокурорская деятельность, направленная на обеспечение правового положения личности. В частности, прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина образует два вида деятельности: самостоятельную отрасль и отдельные направления, связанные с обеспечением правового положения личности в рамках прочих отраслей прокурорского надзора и направлений прокурорской деятельности.

Достаточно распространенной является позиция, согласно которой надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина наряду с надзором за исполнением законов рассматривается в качестве составной части (подотрасли) «общего надзора»¹³⁵.

Появление главы 2 раздела III Закона о прокуратуре – «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» – обусловило определение природы и места данной деятельности в структуре современного прокурорского надзора. По своему характеру данный вид прокурорской деятельности ближе всего стоит к надзору за соблюдением законов и законностью правовых актов, однако их объединение возможно только путем реанимирования такой категории, как «общий надзор». Вместе с тем утрата прокурорским надзором высшего и всеобъемлющего характера делает использование этого методологического приема недопустимым в современных условиях.

Признание обеспечения прав и свобод человека неотъемлемым элементом законности обуславливает обособление прокурорской деятельности, направленной на его достижение, на соответствующем

¹³⁵ См.: Казарина А.Х. Указ. соч. С. 22–25.

уровне. Применительно к системе прокурорского надзора, основанной на отраслевом делении, это достигается путем выделения самостоятельной отрасли. Поэтому справедливым представляется суждение о том, что приданье этой деятельности отраслевого характера обусловлено субъективными мотивами законодателя, приложенными к сложившейся национальной модели организации прокурорской деятельности.

При таком подходе ранее приведенная система критериев деления отраслей действует не в полной мере. Она совпадает лишь при уточнении общих пределов и по кругу лиц. Предел же по актам заменяется пределом по кругу источников, закрепляющих права и свободы человека и гражданина. Хотя в последнем случае он фактически совпадает с пределом по актам с надзором за соблюдением законов и законностью правовых актов¹³⁶, сам критерий, используемый законодателем, является иным.

Существует мнение, что поскольку соблюдение прав и свобод человека и гражданина составляет предмет всех отраслей прокурорского надзора, данная деятельность не может считаться самостоятельной отраслью, а представляет собой один из уровней (пределов) прокурорского надзора¹³⁷. В рамках каждой из отраслей можно выделить отдельный вид, связанный с обеспечением правового положения личности. Однако в данном случае соблюдение прав и свобод человека и гражданина осуществляется в определенных сферах общественных отношений в ходе деятельности конкретных поднадзорных лиц. Поэтому более правильно определять данную деятельность в качестве обеспечения правового положения личности в рамках отдельных отраслей.

В предмет отдельной отрасли прокурорского надзора – надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – входит обеспечение тех прав и свобод, наблюдение за которыми не включается в предмет иных отраслей. Эта отрасль обладает отдельным инструментарием правовых средств, устанавливаемым ст. 27 Закона о прокуратуре. Предметом прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в рамках прочих отраслей выступает наблюдение за соблю-

¹³⁶ Следует исходить из того, что права и свободы гражданина определяются Конституцией РФ и иными законами, действующими на территории Российской Федерации. Правовое положение человека устанавливается общепринятыми нормами международного права, которые по своей юридической значимости относятся к актам, обладающим не меньшей юридической силой, чем законы, действующие на территории Российской Федерации, наблюдение за их исполнением также входит в предмет прокурорского надзора.

¹³⁷ См.: Крюков В.Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации. Курск, 2000. С. 170.

дением специальных прав и свобод лиц, вовлеченных в деятельность поднадзорных органов и учреждений. В этом случае дополнительно используются правовые средства, которыми располагает прокурор в рамках конкретных отраслей прокурорского надзора.

Таким образом, основываясь на отраслевом делении современной прокурорской деятельности и учитывая рассмотренные критерии, можно выделить самостоятельную отрасль прокурорского надзора – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Наличие различных критериев при определении структуры и содержания современной прокурорской деятельности актуализирует вопрос о соотношении существующих отраслей прокурорского надзора. Ранее, как отмечалось выше, с учетом высшего и всеобъемлющего характера прокурорского надзора этот вопрос разрешался путем выстраивания пирамиды надзора. Основу пирамиды составлял общий надзор, носивший фундаментальный характер по отношению к иным отраслям, представлявшим собой фактическую специализацию общего надзора. При этом существовало мнение о преломлении¹³⁸ одних отраслей в другие в ходе фактической прокурорской деятельности.

В настоящий момент ни одна из отраслей прокурорского надзора не может считаться определяющей, поскольку нет универсальных критериев их выделения, поэтому невозможно выстроить их иерархичную систему или определить принципы их взаимодействия. Это значит, что содержание прокурорского надзора в рамках одной отрасли не может определять таковое в рамках другой. В этой связи правовое регулирование прокурорской деятельности в рамках конкретных отраслей должно носить полностью самостоятельный характер, то есть предмет, пределы и правовые средства надзора должны в каждом случае определяться исчерпывающим способом отдельно применительно к каждой отрасли прокурорского надзора.

Что же касается отраслевого преломления в ходе фактической деятельности, то, как уже отмечалось, преломляться и перетекать из одного направления в другое может конкретный вид прокурорской деятельности (отдельное производство или какая-нибудь иная фактическая деятельность). Отрасли, будучи абстрактными конструкциями, остаются, так же как и функции, неизменными, поскольку служат формами выражения указанных видов прокурорской деятельности. В этой связи вести речь о перетекании одной отрасли в другую не совсем корректно.

¹³⁸ См.: Савицкий В.М. Указ. соч. С. 46.

§ 2.2. Предмет и пределы пенитенциарного надзора прокуратуры

Прокурорский пенитенциарный надзор представляет собой отдельный вид прокурорской деятельности, реализуемый в рамках различных направлений деятельности отечественной прокуратуры. Основным направлением деятельности прокуратуры служит прокурорский надзор. В этой связи актуальность приобретает вопрос о соотношении прокурорского пенитенциарного надзора с его отраслями.

Пенитенциарный надзор прокуратуры включает надзор за законностью исполнения мер принудительной изоляции от общества в целях обеспечения интересов уголовного судопроизводства и исполнения уголовных наказаний, отдельных мер принудительного характера, назначаемых вместо уголовных наказаний. Единая направленность на ограничение основных конституционных (естественных) прав человека, тесная связь с лишением свободы как основным видом уголовного наказания, схожий механизм исполнения и отбывания позволяет создать единую для них форму публичного наблюдения и реагирования (надзора) за их реализацией на национальном уровне – прокурорский надзор за законностью принудительной изоляции от общества или пенитенциарный надзор. Несмотря на то что отечественная прокуратура осуществляет надзор за законностью исполнения всех видов изоляции от общества, известных отечественному праву, данным видом надзора охватывается лишь прокурорское наблюдение за законностью исполнения мер пенитенциарной изоляции. Прокурорский надзор за реализацией прочих форм и видов принудительной изоляции выполняется в рамках иных отраслей и направлений прокурорского надзора. Исключение из предмета надзора в рамках рассматриваемого направления наблюдения за законностью административно-правовой и иной неуголовно-правовой изоляции, помимо прочего, обусловлено иными условиями и порядком исполнения и менее суровым режимом отбывания: отсутствием карательного воздействия, как правило, непродолжительным характером применения, отсутствием жесткого ограничения социальных и биологических потребностей и, как следствие этого, меньшим числом лиц, их отбывающих, и специализированных органов, их исполняющих.

Поскольку пенитенциарный надзор прокуратуры как отдельный вид прокурорской деятельности реализуется в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также через специальную отрасль – надзор за исполнением законов

администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, его предмет и пределы в общем определяются с учетом требований, установленных для этих отраслей прокурорского надзора.

Статьи 1, 21, 26 Закона о прокуратуре устанавливают, что предметом надзора прокуратуры охватывается соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, соответствие законам правовых актов, издаваемых поднадзорными лицами, а также соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Указанные положения определяют общее содержание законности применительно к прокурорской деятельности во всех отраслях и сферах публичной жизни. На отраслевом уровне конкретные параметры законности устанавливается ст. 32 этого же Закона и включает в себя:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, назначаемые судом;
- соблюдение установленных законодательством России прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;
- соблюдение порядка и условий содержания таких лиц;
- законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Несмотря на то что предмет пенитенциарного надзора прокуратуры определяется с учетом предметом этих отраслей, он требует уточнения.

Действие общих пределов, закрепляемых в ст.ст. 1, 21 и 26 Закона о прокуратуре и заключающихся в запретах на вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных лиц и подмене органами прокуратуры проверочной деятельности иных контролирующих органов, а также в предписании реализации правовых средств прокурорского надзора только по обращениям в органы прокуратуры, обладает определенной спецификой.

При осуществлении надзора за исполнением законов прокурор обладает существенными распорядительными полномочиями, позволяющими ему в некоторых случаях осуществить административную или иную контрольную деятельность вместо соответствующего административного или контролирующего органа. Такие полномочия предоставлены ему для оперативного восстановления нарушен-

ной законности, и по смыслу закона прокурор должен прибегать к их использованию в исключительных случаях, в связи с чем законодатель и ввел соответствующий запрет. Однако в сфере пенитенциарной изоляции у прокурора изначально отсутствуют подобные «дублирующие» возможности, поэтому в этом случае прокурор не то что не подменяет деятельность иных контролирующих органов, он объективно не может ее подменить, и в этой связи этот предел фактически не действует, по крайней мере, в традиционном формате.

Что касается запрета на вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность, то традиционно эта проблема решается в зависимости от того, что вкладывают в это понятие. По смыслу Закона о прокуратуре под оперативно-хозяйственной деятельностью необходимо понимать деятельность поднадзорного лица, которой невозможно дать правовую оценку. В этой связи в сфере пенитенциарной изоляции прокурорским надзором также будет охватываться только юридически значимая деятельность поднадзорных, связанная с принудительной изоляцией от общества в целях реализации уголовной политики.

Наконец, высокая степень автономности пенитенциарной системы, зависимое положение лиц, находящихся в пенитенциарной изоляции, и возможность существенного ограничения их правового положения в упрощенном, распорядительном порядке обуславливают инициативный характер пенитенциарного надзора прокуратуры. Поэтому общий порядок реализации правовых средств надзора, предполагающий наличие обращения, в этом случае не действует: прокурор реализует предоставленные ему надзорные возможности независимо от наличия сигнала о правонарушении – в инициативном порядке.

Более существенное значение имеют специальные пределы. Как уже было отмечено, некоторые из них устанавливаются Законом о прокуратуре, например, пределы надзора по кругу субъектов и актов (ст.ст. 21, 26, 32 Закона о прокуратуре). Другие вытекают из смысла этого Закона или вырабатываются прокурорской практикой. К примеру, разграничение прокурорского надзора на отрасли (направления) в зависимости от правового характера поднадзорной деятельности (характера правоотношений, складывающихся в ходе поднадзорной деятельности) или видов поднадзорной деятельности.

На общеподнадзорном уровне предел пенитенциарного надзора прокуратуры по кругу поднадзорных лиц включает деятельность публичных органов, осуществляющих общее руководство, управление и контроль пенитенциарной системой. В этой связи следует критически отнестись к высказываемому в науке мнению о том, что из предмета

надзора исключена деятельность уголовно-исполнительной системы в целом¹³⁹, а пределы надзора ограничиваются лишь субъектами, указанными в ст. 32 Закона о прокуратуре.

На этом уровне предметом надзора охватывается соответствующее ведомство, проводящее государственную политику в реализации той или иной меры принудительной изоляции. Конкретный перечень ведомств устанавливается с учетом мер принудительной (пенитенциарной) изоляции, исполняемых (реализуемых) его органами и учреждениями. Стоит напомнить, что к их числу относятся пенитенциарные меры изоляции в узком понимании, включающие в себя: предварительное заключение и содержание под стражей, уголовные наказания, предполагающие изоляцию от общества, а также задержание в стадии исполнения приговора; пенитенциарные меры в широком понимании, охватывающие: уголовно-процессуальное задержание, принудительное содержание в психиатрическом стационаре специального типа (ПССТ) и психиатрическом стационаре специального типа с интенсивным наблюдением (ПССТИН).

Согласно статье 8 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» («Закон об УИС»), основным поднадзорным ведомством в этом случае выступает федеральный орган уголовно-исполнительной системы – Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России), реализующая государственную политику в сфере исполнения таких мер принудительной изоляции, как лишение свободы; предварительное заключение под стражу; задержание осужденных, уклоняющихся от отбывания наказаний; исполнения уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества, а также обеспечение охраны и безопасности ПССТ и ПССТИН.

Прочие ведомства охватываются надзором лишь постольку, поскольку их деятельность связана с реализацией принудительной изоляции:

- Министерство внутренних дел РФ – при исполнении (реализации) уголовно-процессуального задержания подозреваемых в совершении преступлений;
- Пограничная служба ФСБ России – при исполнении (реализации) задержания лиц, допустивших нарушение режима Государственной границы РФ, а также содержания военнослужащих этой службы на гауптвахтах;

¹³⁹ См.: Сопнева Е.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы: дис. канд. юрид. наук. М., 2000. С. 16.

- Министерство обороны РФ – при содержании военнослужащих на гауптвахтах и в дисциплинарных воинских частях;
- Министерство здравоохранения РФ – при принудительном лечении в ПССТ и ПССТИН.

На этом уровне предметом пенитенциарного надзора прокуратуры также будет охвачена деятельность:

- органов контроля в системе вышеназванных органов и учреждений;
- должностных лиц указанных органов и учреждений;
- субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания.

Включение в предмет прокурорского надзора субъектов осуществления общественного контроля мест принудительной изоляции от общества явилось новеллой законодательства, регулирующего прокурорскую деятельность¹⁴⁰. Характер правового регулирования – использование обобщающего термина «субъекты общественного контроля» (вместо традиционных для прокурорского надзора понятий «органы управления», «руководители», «должностные лица» и т.п.) и их включение в предмет прокурорского надзора на уровне базовой отрасли – надзора за исполнением законов, свидетельствует о расширении предмета надзора прокуратуры в сфере принудительной изоляции. Выше отмечалось, что прокурорский надзор за деятельностью субъектов общественного пенитенциарного контроля приобрел комплексное содержание и реализуется на трех уровнях: за законностью деятельности самих общественных объединений; за законностью деятельности их руководителей и органов управления и за законностью их деятельности в сфере принудительной изоляции. При этом надзором прокуратуры охватывается деятельность любого субъекта общественного контроля независимо от специфики их правового статуса и ведомственной (корпоративной) принадлежности. Основным критерием служит именно осуществление им общественного (не в силу возложенных законом или принятых на себя на иных основах обязанностей, а добровольного, основанного на самоинициативе) контроля в сфере принудительной изоляции. В этой связи этот субъект может обладать различной институциональной принадлежностью – служить структурой СМИ, являться представителем

¹⁴⁰ Выделение в качестве отдельного элемента предмета правообеспечительной деятельности в местах принудительной изоляции обусловливается существенным усилением в современных условиях ее правозащитной роли. См. подробнее: Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов полицией: предмет и пределы осуществления // Полицейская деятельность. 2013. № 3. С. 207.

гражданского общества (общественной организацией, объединением, движением), правозащитником, адвокатом и т.п. — этот признак не важен, главное — что он взял на себя обязанность осуществлять общественный контроль в сфере принудительной изоляции, и поэтому он автоматически попадает под надзор органов прокуратуры¹⁴¹. При таком подходе фактически происходит расширение пределов прокурорского надзора не только по субъектному составу, но также и по видам охватываемой надзором их деятельности: использование обобщающего термина для определения поднадзорного лица с установлением сферы его поднадзорной деятельности фактически означает включение всех видов деятельности в предмет надзора прокуратуры в сфере принудительной изоляции. Такой прием законодателя вызывает поддержку, поскольку способствует развитию роли прокурора как основного ядра в системе национального пенитенциарного контроля, надзирающего и координирующего деятельность иных субъектов пенитенциарного контроля.

Однако в этой связи возникает вопрос о возможности включения в предмет прокурорского надзора деятельности субъектов, не функционирующих на общественных началах, но основной задачей ставящих обеспечение правового положения лиц, находящихся в местах принудительной изоляции. В частности, речь идет об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации и соответствующих уполномоченных в субъектах РФ. В литературе на этот счет существуют две основные позиции: одни авторы исключают деятельность федерального Уполномоченного из предмета прокурорского надзора¹⁴², другие, наоборот, ратуют за включение его деятельности в предмет прокурорского надзора¹⁴³. С учетом положений ст.ст. 1 и 21 Закона о прокуратуре деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации исключена из предмета надзора прокуратуры, однако с позиции обеспечения единства законности в местах принудительной изоляции, а также заложенной законодателем тенденции расширения пределов прокурорского надзора в этой сфере вполне оправданно

¹⁴¹ Важно также отметить, что предметом прокурорского надзора охватывается деятельность указанных лиц в сфере любой принудительной изоляции от общества независимо от ее юридической природы и целей применения.

¹⁴² См.: Взаимодействие органов прокуратуры с Уполномоченным по правам в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: пособие / В.Г. Бессарабов и др. М., 2012. С. 73.

¹⁴³ См.: Оводкова Л.С. Деятельность прокуратуры и Уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания: дис. канд. юрид. наук. Рязань, 2014. С. 21.

поставить вопрос о включении ее в предмет надзора в части обеспечения правового положения лиц, находящихся в местах принудительной изоляции¹⁴⁴. Вместе с тем такие предложения представляются излишними. Любая контрольная деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации должна быть исключена из предмета прокурорского надзора, как исключена из него деятельность Президента Российской Федерации, Федерального Собрания РФ, Правительства Российской Федерации, осуществляющих общеполитический контроль уголовно-исполнительной системы, а также иных органов и учреждений, осуществляющих принудительную изоляцию от общества. Однако предмет прокурорского надзора должен охватывать деятельность региональных уполномоченных по правам человека, поскольку она обладает не столько высоким политическим значением, но и предполагает активное вмешательство в сферу принудительной изоляции от общества. Аналогичный подход должен использоваться при включении в предмет прокурорского надзора деятельности иных субъектов, не функционирующих на общественных началах, но основной задачей ставящих обеспечение правового положения лиц, находящихся в местах принудительной изоляции.

Следующим уровнем установления границ пенитенциарного надзора прокуратуры служат пределы по кругу субъектов в рамках специальной отрасли – надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Глава 4 Закона о прокуратуре дополнительно включает в предмет надзора четырех субъектов:

- администрации органов и учреждений, исполняющие наказания и назначаемые судом меры принудительного характера;
- органы и учреждения, исполняющие наказания и назначенные судом меры принудительного характера;
- администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
- места содержания задержанных и предварительного заключения.

¹⁴⁴ Из статьи 21 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» следует, что предметом контроля Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации служит в том числе деятельность, направленная на устранение фактов грубых нарушений прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, находящихся в таких учреждениях и не способных самостоятельно использовать правовые средства.

Выделение администрации указанных органов и учреждений в качестве отдельного поднадзорного субъекта прежде всего связано с признанием ее в качестве субъекта уголовно-исполнительных (ранее – исправительно-трудовых) отношений. В уголовно-исполнительное (исправительно-трудовое) право данный термин вошел под влиянием трудового и административного права. При этом несмотря на то, что эти отрасли права, ранее широко использовавшие это понятие, ныне отказываются от него, в литературе подчеркивается, что администрация органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, остается самостоятельным субъектом пенитенциарных (уголовно-исполнительных¹⁴⁵, исправительно-трудовых¹⁴⁶) отношений. Действующий УИК РФ также использует данную категорию.

Существующее законодательство не содержит легального определения понятия администрации, а также общего перечня лиц или же каких-либо критериев, позволяющих включить тех или иных субъектов в ее состав. В этой связи, как видится, допустимо применение метода аналогии, а именно использование «общенадзорного» способа определения состава администрации перечневым методом путем включения в него субъектов, осуществляющих управленно-распорядительные функции. Основным критерием послужит наличие у данных субъектов возможности самостоятельно принимать или участвовать в принятии юридически значимых решений, касающихся исполнения и отбывания принудительной изоляции. При этом эти решения могут быть как прямо направленными на процесс отбывания или исполнения мер пенитенциарной изоляции, так и касаться этих вопросов опосредованно (например, принятие общих управлеченческих решений).

Термин «администрация» в этом случае будет охватывать:

- руководителей этих органов, а также учреждений, исполняющих пенитенциарную изоляцию;
- руководителей структурных подразделений данных органов и учреждений;
- органы управления, контроля, безопасности, а также отдельные структурные подразделения, осуществляющие реализацию различных функций, возложенных на пенитенциарные органы и учреждения, в составе конкретных пенитенциарных органов и учреждений (различные отделы и прочие структурные подразделения);

¹⁴⁵ См.: Кубасов А.В. Обеспечение принципа законности в исправительных колониях общего и строгого режимов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005. С. 14.

¹⁴⁶ См.: Тирский В.В. О правовой природе администрации исправительно-трудового учреждения // Новая Конституция СССР и вопросы государства и права: сб. науч. статей / под ред. А.И. Кима, А.Л. Ременсона, В.Н. Щеглова, Б.Ф. Воловича. Томск, 1979. С. 14.

- должностных лиц в составе данных органов, отделов и прочих структурных подразделений;
- должностных лиц учреждений, обладающих правом принимать юридически значимые решения, касающиеся исполнения и отбывания пенитенциарной изоляции (начальники отрядов и т.п.);
- командование дисциплинарных воинских частей;
- воинских должностных лиц, осуществляющих командование гауптвахтами и дисциплинарными воинскими частями.

Конкретный перечень лиц, составляющих администрацию данных органов и учреждений, определяется действующим законодательством, устанавливающим компетенцию пенитенциарных органов и учреждений, а также права и обязанности (полномочия) их должностных лиц.

К примеру, статья 12 Закона о содержании под стражей к сотрудникам мест содержания под стражей относит: лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, военнослужащих органов Федеральной службы безопасности и Вооруженных Сил РФ, исполняющих обязанности по обеспечению режима содержания под стражей. При этом под начальниками мест содержания под стражей понимает начальников следственных изоляторов; учреждений, исполняющих наказания; изоляторов временного содержания; пограничных органов Федеральной службы безопасности, в ведении которых находятся изоляторы временного содержания; командиров воинских частей; начальников (командиров) пограничных органов федеральной службы безопасности, в ведении которых находятся гауптвахты; воинских должностных лиц (командиров, начальников) гауптвахт в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Вместе с тем в пенитенциарных органах и учреждениях могут быть организованы отдельные производственные и непроизводственные секторы (предприятия), руководство которыми также осуществляется должностными лицами (например, директором производственного предприятия и т.п.). В этой связи возникает вопрос об их включении в понятие администрации. В условиях прежнего законодательства эти лица большинством ученых включались в состав администраций соответствующих учреждений. В настоящий момент в связи с изменением их статуса (как результата изменения экономических основ деятельности пенитенциарных учреждений) они совершенно оправданно исключены из содержания данного понятия. Поэтому в предмет пенитенциарного надзора прокуратуры как субъекты администрации они не входят. Однако, поскольку их деятельность протекает в местах принудительной

изоляции, с учетом роли прокуратуры в обеспечении законности в данной сфере полностью исключать их из предмета надзора прокуратуры не следует. Действующая редакция Закона о прокуратуре позволяет осуществить надзор за ними лишь в пределах «общего» надзора в соответствии со ст. 21 и лишь в случае, когда их деятельность будет охвачена предметом надзора. Такое положение вещей едва ли возможно признать удовлетворительным, поскольку из предмета прокурорского надзора формально выпадает основное содержание деятельности этих лиц. Как видится, законодателем выработано правильное направление решения этой проблемы – включение в надзор прокурора всех лиц, осуществляющих какую-либо деятельность в местах принудительной изоляции. В этой связи в предмет надзора нужно включить не только субъектов, осуществляющих общественный контроль, но и любых других, осуществляющих какую-либо деятельность в местах принудительной изоляции от общества. С точки зрения юридической техники данный вопрос можно разрешить путем изменения редакции ст. 21 Закона о прокуратуре.

В литературе подчеркивается необходимость разграничения понятий «администрация исправительного учреждения (органа)» и «исправительное учреждение (орган)» в зависимости от объема, сферы и направленности реализуемых ими функций. Особенно актуален этот вопрос, когда речь идет о разграничении сфер и видов деятельности внутри соответствующего учреждения, уголовно-исполнительной системы в целом или же о взаимодействии с иными лицами, непосредственно не участвующими в реализации изоляции от общества. Как внутри пенитенциарного учреждения, так и в уголовно-исполнительной системе в целом могут возникать различные виды деятельности, которые не всегда по своей сути можно отнести к управлению или связанным с отбыванием или исполнением мер пенитенциарной изоляции (так же, как не все из возникающих видов деятельности регулированы нормами права), поэтому объективно существует необходимость в организационно-юридическом разграничении понятий администрации учреждения (органа) и самого учреждения или органа. Администрация в этом случае, как было отмечено, служит субъектом принятия юридически значимых решений, касающихся исполнения и отбывания пенитенциарной изоляции, и в этой связи представляет собой структурное звено пенитенциарной системы. Ее деятельность охватывает внутренние вопросы отбывания или исполнения пенитенциарной изоляции, в то же время, когда речь идет о внешних проявлениях ее деятельности, более уместно вести речь об органах и учреждениях, исполняющих уголовное наказание.

На уровне прокурорского надзора подобное разграничение понятий проводится путем выделения органов и учреждений, исполняющих уголовное наказание, наряду с администрациями в отдельный вид поднадзорных лиц на специальном (отраслевом) уровне обеспечения законности. При этом важно подчеркнуть необходимость выделения данных субъектов в качестве поднадзорных лиц именно на уровне отдельной отрасли, поскольку именно по вопросам этого уровня (реализация прав и обязанностей заключенных, применение отдельных полномочий должностными лицами уголовно-исполнительной системы, соблюдение требований условий и режима отбывания пенитенциарной изоляции и т.п.) происходит наиболее интенсивное взаимодействие органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, с иными лицами, непосредственно не вовлеченными в процесс исполнения пенитенциарной изоляции – судами, субъектами общественного контроля, органами государственной власти, органами прокуратуры. При этом если на общепрокурорском уровне надзором охватывается деятельность ведомств в целом (например, ФСИН России), то на отраслевом – деятельность конкретных ведомственных подразделений, в данном примере – органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, в составе ФСИН России. В этой связи представляется оправданным расширение пределов надзора по кругу субъектов, путем отдельного включения органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, в предмет надзора в рамках данной отрасли (ст. 32 Закона о прокуратуре).

Содержание категорий «орган» и «учреждение» более детально было разработано в теории советского административного права. Несмотря на достаточную условность подобного деления, под органом (управлением), как правило, понимался субъект или структурный элемент системы, основная функция которого заключалась в организации деятельности нижестоящих звеньев управленческого аппарата для выполнения социальных задач. Основным результатом его деятельности являлось управленческое решение. В случае если орган одновременно обеспечивал собственную деятельность (имел отдельную организационно-материальную базу), он рассматривался в качестве учреждения для обеспечения основной своей деятельности. Основным отличительным признаком учреждения от предприятия служил характер производимого продукта (результата деятельности): предприятие производило объекты, материальные ценности (блага) или оказывало материальные услуги на возмездной основе; учреждение, в свою очередь, производило в основном социальные ценности нематериального характера (воспитание, лечение, исправление) и осуществляло свою деятель-

ность на бюджетной основе. В этой связи уголовно-исполнительные учреждения, исполняющие уголовные наказания, представляют собой в большей степени учреждения, поскольку результатом их деятельности служит вырабатывание у содержащихся в них лиц определенных качеств, а не появление новых объектов материального мира.

Такой подход для разграничения рассматриваемых понятий в принципе применим и в настоящее время.

Так, Закон об УИС, характеризуя структуру и содержание уголовно-исполнительной системы, использует три основных понятия: «учреждения, исполняющие наказания», «территориальные органы уголовно-исполнительной системы» и «федеральный орган уголовно-исполнительной системы». При этом в соответствии со ст.ст. 7 и 8 этого Закона основным предназначением органов уголовно-исполнительной системы служит руководство подведомственными учреждениями и подразделениями, а также осуществление правоприменительных функций и функций по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний. В свою очередь, согласно ст.ст. 5 и 13 Закона об УИС, основные функции учреждений, исполняющих уголовные наказания, заключаются в реализации уголовно-исполнительного законодательства.

Согласно УИК РФ и Закону об УИС, в сфере пенитенциарной изоляции термин «учреждение» в основном используется применительно к различным видам исправительных колоний и тюрем, где основной функцией как раз и является воспитание у заключенных указанных качеств, и заменяется термином «места содержания», когда речь идет об учреждениях, основным предназначением которых является не вырабатывание определенных свойств у содержащихся в них лиц, а их временная изоляция в целях реализации уголовной политики (ИВС и СИЗО). В этой связи Закон о содержании под стражей также вместо термина «учреждение» использует понятие «места содержания» (ст. 7). В этом контексте особый смысл приобретает положение ст. 5 Закона об УИС, устанавливающее, что «в уголовно-исполнительную систему по решению Правительства Российской Федерации *могут* входить следственные изоляторы». Другими словами, по смыслу закона следственные изоляторы (и, по всей вероятности, иные места предварительного заключения) принадлежат к уголовно-исполнительным учреждениям не по своей сущности, а по условному отнесению. Таким образом, понятие «уголовно-исполнительное учреждение» в широком смысле охватывает не только учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие уголовное наказание, но также места исполнения (отбывания) изоляции, назначенной в целях реализации уголовной политики

независимо от их ведомственной принадлежности. Косвенным аргументом в этом случае могут служить положения ст. 7 Закона о содержании под стражей, в определенных случаях разрешающие использование в качестве мест предварительного заключения «непрофильные» учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие наказание в виде лишения свободы, и гауптвахты. В этом контексте также допустимо определять воинские подразделения – дисциплинарные воинские части и гауптвахты – в качестве соответствующих учреждений, хотя таковыми они не являются.

В науке уголовно-исполнительного права широко используется термин «места лишения свободы». Несмотря на то что этот термин содержится в действующем законодательстве (например, ч. 10 ст. 97 УИК РФ – «выезд из мест лишения свободы», Федеральный закон от 6 апреля 2010 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»), легального определения он не имеет. Системное толкование положений УИК РФ позволяет сделать вывод, что он используется в двух смыслах. В статье 16 УИК РФ – для определения учреждений, исполняющих уголовные наказания, предполагающие изоляцию от общества, и в этом смысле он охватывает все соответствующие исправительные учреждения, а именно: исправительные и воспитательные колонии, лечебные исправительные учреждения, СИЗО, тюрьмы, дисциплинарные воинские части¹⁴⁷ и арестные дома. И в статье 73 УИК РФ – в территориальном аспекте для определения территориальной дислокации исправительного учреждения или привязанности лица, отбывающего соответствующий вид принудительной изоляции от общества. Для определения предмета пенитенциарного надзора значение имеет первый подход, определяющий места лишения свободы как соответствующие учреждения.

Аналогичные подходы можно использовать при определении круга поднадзорных лиц применительно к исполнению принудительной изоляции в ПССТ и ПССТИН. С учетом положений статьи 2 Федерального закона от 7 мая 2009 г. № 92-ФЗ «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением» в предмет пенитенциарного надзора прокуратуры включаются психиатрические стационары как учреждения, подразделения охраны психиатрических стационаров, сотрудники подразделения охраны психиатрического стационара и администрация психиатриче-

¹⁴⁷ Согласно пункту 14 статьи 16 УИК РФ, институционально дисциплинарные воинские части не относятся к учреждениям уголовно-исполнительной системы, но функционально являются исправительными учреждениями и включаются в места лишения свободы.

ского стационара. При этом направления надзора в этом случае различны. Надзор за подразделениями охраны и сотрудниками подразделения охраны осуществляется в части законности обеспечения охраны и безопасности, а за стационарами и администрациями – в части законности проведения по решению суда принудительного лечения лиц, совершивших деяния, предусмотренные Особенной частью УК РФ, в состоянии невменяемости, лиц, у которых после совершения преступления наступило психиатрическое расстройство, делающее невозможным назначение или исполнение наказания, если они своему психиатрическому состоянию представляют особую опасность для себя или других лиц и требуют постоянного и интенсивного наблюдения. В свою очередь, п. 9 ст. 2 указанного Закона раскрывает понятие администрации психиатрического стационара, включая в него руководителя психиатрического стационара, его заместителей, а в их отсутствие – уполномоченных лиц.

Конкретный перечень органов и учреждений, охватываемый предметом пенитенциарного надзора прокуратуры, в этом случае включает в себя:

- исправительные колонии различных режимов в системе ФСИН России;
- транзитно-пересыльные пункты при исправительных учреждениях ФСИН России;
- воспитательные колонии в системе ФСИН России;
- лечебно-исправительные учреждения ФСИН России;
- лечебно-профилактические учреждения уголовно-исполнительной системы Минюста России;
- тюрьмы в системе ФСИН России;
- арестные дома в системе ФСИН России¹⁴⁸;
- дисциплинарные воинские части (отдельные дисциплинарные батальоны и роты) Минобороны России;
- гарнизонные или войсковые гауптвахты в подразделениях Минобороны России¹⁴⁹;

¹⁴⁸ В настоящий момент не функционируют.

¹⁴⁹ В соответствии с пунктом 2 Приложения № 14 «О гауптвахте» к Уставу гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации, на гауптвахте, кроме военнослужащих, арестованных в дисциплинарном порядке, могут содержаться: военнослужащие, задержанные по подозрению в совершении преступления или заключенные под стражу по судебному решению; военнослужащие-подсудимые; военнослужащие осужденные до вступления приговора в законную силу. Статья 11 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» также предусматривает использование гауптвахт для содержания военнослужащих, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

- гауптвахты Пограничной службы ФСБ России;
- изоляторы временного содержания в системе МВД России;
- изоляторы временного содержания в системе Пограничной службы ФСБ России;
- следственные изоляторы ФСИН России;
- помещения, функционирующие в режиме следственных изоляторов при исправительных учреждениях (ПФРСИ) ФСИН России;
- транзитно-пересыльные пункты при следственных изоляторах ФСИН России;
- помещения для подсудимых и конвоя (военных) судов;
- управления (главные управления) ФСИН России субъектов РФ;
- психиатрические стационары специального типа Минздрава России;
- психиатрические стационары специального типа с интенсивным наблюдением Минздрава России.

Что же касается отдельного выделения в предмете пенитенциарного надзора руководителей и должностных лиц уголовно-исполнительной системы, то такая необходимость отсутствует, поскольку указанные лица на уровне центральных и территориальных органов уголовно-исполнительной системы будут охвачены надзором прокуратуры в порядке ст.ст. 1, 21, 26 Закона о прокуратуре, а на уровне указанных выше учреждений – в порядке ст. 32 этого же Закона, но уже как представители администрации учреждений, исполняющих пенитенциарную изоляцию.

Пределы пенитенциарного надзора прокуратуры по кругу актов, также как и по кругу лиц, определяются в рамках соответствующих отраслей прокурорского надзора. За основу берутся прямые предписания Закона о прокуратуре и сложившаяся практика регулирования деятельности поднадзорных лиц. На общенадзорном уровне с учетом положений ст.ст. 1, 21, 26 Закона о прокуратуре в качестве пределов выступают Конституция Российской Федерации и законы, действующие на территории России, а также акты, по своей юридической силе приравненные к законам, регулирующие исполнение и отбывание уголовных наказаний и иных мер пенитенциарной изоляции. В рамках специальной отрасли – надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, – согласно ст. 32 Закона о прокуратуре, в предмет прокурорского надзора включается также законодательство, регулирующее порядок отбывания и исполнения всех

видов уголовных наказаний, иных мер принудительного характера, назначаемых по решению суда, а также мер принудительной изоляции от общества, назначаемых в интересах уголовно-процессуального производства.

Вопрос о содержании понятия «законодательство» в контексте ст. 32 Закона о прокуратуре нуждается в уточнении. В литературе справедливо отмечается, что под законодательством в широком смысле понимается вся совокупность нормативных правовых актов в той или иной области правового регулирования. Термин «законодательство» в узком смысле охватывает лишь законы, то есть нормативно-правовые акты высшей юридической силы, причем в федеративных государствах, как правило, это понятие охватывает федеральные законы и законы субъектов Федерации. В этой связи обоснованно возникает вопрос, в каком смысле этот термин используется статьей 32 Закона о прокуратуре.

Во-первых, согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ, российское уголовно-исполнительное законодательство может быть только федеральным. В свою очередь, в ч. 1 ст. 2 УИК РФ указано, что «уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса и других федеральных законов». Таким образом, УИК РФ использует термин «законодательство» в узком смысле, ограничивая его лишь федеральными законами. Во-вторых, исходя из буквального толкования положений ст.ст. 1 и 21 Закона о прокуратуре, логично предположить, что в ст. 32 этого же Закона речь, скорее всего, может идти о надзоре за исполнением только законов, поскольку законодатель использует именно этот термин. Наконец, статья 32 Закона о прокуратуре гласит, что прокурор осуществляет надзор за «соблюдением установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера». В правовом государстве, к коим относится Россия, правовое положение лиц (их права и обязанности) должно устанавливаться исключительно законами как актами высшей юридической силы. В этой связи возможно заключить, что ст. 32 Закона о прокуратуре термин «законодательство» использует в узком смысле, охватывая надзор за исполнением требований, содержащихся исключительно в федеральных законах как актах высшей юридической силы. Однако такой вывод представляется не бесспорным.

Прежде всего, в предмет надзора, согласно ст. 32 Закона о прокуратуре, входит надзор не только за уголовно-исполнительным, но и за иным законодательством, регулирующим исполнение и отбывание принудительной изоляции от общества. Оно включает в себя не

только законы как акты высшей юридической силы, но и подзаконные нормативно-правовые акты. Далее, в юридической литературе обоснованно отмечается, что одна из ключевых особенностей правового регулирования исполнения и отбывания принудительной изоляции от общества заключается в его широком подзаконном и главным образом ведомственном регулировании. Такое положение вещей обусловлено необходимостью детальной регламентации постоянного нахождения большого количества лиц в ограниченных пространствах в течение продолжительного периода. Формат закона не позволяет осуществить оптимальное регулирование принудительной изоляции в подобных условиях. Поэтому законодатель вынужден сохранять ведомственное регулирование (причем со стороны различных ведомств). Такое положение вещей едва ли можно признать удовлетворительным, но таковы сегодняшние реалии. Возможно, по этой причине законодатель вынужден был включить в УИК РФ статью 4, прямо предусматривающую, что федеральные органы исполнительной власти вправе принимать основанные на федеральном законе нормативно-правовые акты по вопросам исполнения наказаний. К их числу во всяком случае следует отнести постановления (распоряжения) Правительства Российской Федерации, приказы и инструкции Министерства юстиции РФ, не утратившие своего значения принятые ранее нормативные акты МВД России, а также нормативно-правовые акты ФСИН России и иных ведомств (Минздрава России, Министерства обороны РФ)¹⁵⁰.

В таких условиях ограничение надзора исключительно наблюдением за исполнением законов как актов высшей юридической силы¹⁵¹ приведет к исключению из предмета надзора значительного нормативно-

¹⁵⁰ Редакция статьи 4 УИК РФ не совсем удачная, поскольку при буквальном прочтении не включает в сферу правового регулирования нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации, Федерального Собрания РФ. Вместе с тем следует иметь в виду, что подзаконные нормативные акты в сфере исполнения уголовных наказаний принимаются также Президентом РФ (нормативные указы и распоряжения) и Государственной Думой Федерального собрания РФ (например, постановления об амнистии и о порядке ее применения). Между тем указанные субъекты не принадлежат к числу «федеральных органов исполнительной власти», упомянутых в ст. 4 УИК РФ. См. подробнее: Уткин В.А. Уголовно-исполнительное право: учеб.-методич. комплекс. Томск, 2017. С. 8.

¹⁵¹ Ранее в литературе высказывались мнения об ограничении предмета надзора прокуратуры только соблюдением Конституцией РФ и исполнением конституционных и федеральных законов или же надзором за исполнением законов исключительно Российской Федерации. См. подробнее: Клочков В. Становление правового государства и функции прокуратуры // Законность. 1994. № 6. С. 29 ; Шумилов Н. Прокурорский надзор – театральная декорация на сцене деятельности наших спецслужб // Российская юстиция. 1995. № 3. С. 26.

правового массива, что, в свою очередь, едва ли будет способствовать обеспечению законности и соблюдению правового положения лиц в ходе реализации мер принудительной изоляции. В этой связи с учетом сложившейся действительности недопустимо ограничивать пределы прокурорского надзора за законностью исполнения принудительной изоляции исключительно законами как актами высшей юридической силы. В предмет надзора следует включить подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие принудительную изоляцию от общества. «Глубина погружения» в подзаконный нормативно-правовой массив ограничивается в этом случае иными пределами прокурорского надзора. В частности, запретом на вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных лиц, позволяющим исключить надзор за актами, не порождающими юридически значимых последствий в рассматриваемой сфере, и пределом по видам деятельности, исключающим из предмета надзора уголовно-исполнительную и иную деятельность, не связанную с принудительной изоляцией¹⁵².

«Расширительный» подход при установлении предела надзора по кругу актов применительно к специальной отрасли обусловливает установления широких пределов по кругу актов для пенитенциарного надзора прокуратуры. В этой связи «нижний» предел пенитенциарного надзора охватит надзор за исполнением таких актов, как нормативные указы Президента Российской Федерации и постановления (распоряжения) Правительства Российской Федерации, нормативно-правовые акты Министерства России, Минздрава России, Минобороны России, МВД России, ФСИН России и др., касающиеся исполнения принудительной изоляции.

Таким образом, предмет пенитенциарного надзора прокуратуры включает в себя общепризнанные (то есть признанные подавляющим большинством государств) нормы (принципы) международного права в части установления основных естественных (неотъемлемых) прав человека, в том числе в отношении лиц, находящихся в местах пенитенциарной изоляции и (или) отбывающих меры пенитенциарной изоляции, являющиеся составной частью правовой системы Российской Федерации, в том числе:

– Всеобщую декларацию прав человека, принятую Генеральной Ассамблей ООН 10 декабря 1948 г.;

¹⁵² В литературе обоснованно отмечается, что деятельность уголовно-исполнительной системы по своему содержанию значительно шире деятельности, связанной с исполнением уголовных наказаний. В данном случае – шире деятельности, связанной с принудительной изоляцией.

- Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.¹⁵³;
- Конституцию Российской Федерации;
- ратифицированные в установленном порядке международные договоры и соглашения¹⁵⁴.

Часть 4 статьи 15 Конституции РФ устанавливает, что нормы международного права и международные договоры являются составной частью национальной правовой системы. В развитие этих положений часть 2 статьи 3 УИК РФ, в свою очередь, также устанавливает, что уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации и практика его применения основываются на Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах, являющихся составной частью правовой системы России. При этом Уголовно-исполнительный кодекс РФ в ч. 2 ст. 3 подчеркивает, что если международным договором установлены иные правила исполнения наказания и обращения с осужденными, чем предусмотренные уголовно-исполнительным законодательством РФ, то применяются правила международного договора. Верховный Суд Российской Федерации, разъясняя судам и правоохранителям правила применения общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, указал, что положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующих издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно; в иных случаях наряду с международным договором РФ следует применять и соответствующий внутригосударственный правовой акт, принятый для осуществления положений указанного международного договора¹⁵⁵.

¹⁵³ В директивах Генерального прокурора РФ есть прямые указания на осуществление надзора за исполнением требований, содержащихся в общепризнанных нормах (принципах) международного права. См., например: Приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

¹⁵⁴ Статья 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» предусматривает обязательную ратификацию договоров и соглашений, устанавливающих иные правила, чем предусмотрено законом.

¹⁵⁵ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

Применительно к пенитенциарному надзору прокуратуры предмет, как правило, исчерпывается надзором за исполнением требований, содержащихся: а) в ратифицированных в установленном порядке многосторонних международных договорах и соглашениях (конвенциях); б) в двухсторонних договорах и соглашениях о международно-правовой помощи (сотрудничестве) в части определения порядка и условий экстрадиции (передачи) осужденных для отбывания наказания и иных мер принудительной изоляции, а также применения к подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений мер предварительной изоляции от общества.

Первая группа актов включает в себя такие основные международные документы, как: Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, принятые ООН в 1955 г.¹⁵⁶; Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г.; Конвенцию о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.; Конвенцию МОТ об упразднении принудительного труда от 25 июня 1957 г.; Конвенцию МОТ относительно принудительного и обязательного труда от 11 июня 2014 г.; Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13.05.2004); Европейскую конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 26 ноября 1987 г.; Европейскую Конвенцию о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г.; Европейскую конвенцию о международной действительности судебных решений по уголовным делам от 28 мая 1970 г.; Европейскую конвенцию о выдаче от 13 декабря 1957 г.; Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г.; Конвенцию о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения от 28 марта 1997 г.; Конвенцию о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания от 6 марта 1998 г. и др.

Вторая группа более многочисленна и включает в себя двухсторонние договоры (соглашения, конвенции) о (взаимной) правовой помощи (и правовых отношениях между Россией и соответствующими странами). В настоящий момент ратифицировано около 60 подобных

¹⁵⁶ Минимальные стандартные правила обращения с заключенными 1955 г. не ратифицированы, однако подписанием в 1989 г. Венских соглашений, а позднее документов Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ бывший Союз ССР взял на себя обязательства соблюдать указанные правила. См. подробнее: Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации. М., 2006. С. 24.

договоров¹⁵⁷. Соблюдение условий этих соглашений в части исполнения (отбывания) принудительной изоляции российскими поднадзорными лицами также составляет предмет пенитенциарного надзора прокуратуры.

Что касается надзора за соблюдением рекомендованных международных стандартов исполнения и отбывания принудительной изоляции от общества, то их применение с формальных позиций не является обязательным и в этой связи не охватывается предметом пенитенциарного надзора прокуратуры. Так, часть 4 статьи 3 УИК РФ устанавливает, что рекомендации (декларации) международных организаций по вопросам исполнения уголовных наказаний и обращения с осужденными реализуются в уголовно-исполнительном законодательстве Российской Федерации при наличии необходимых экономических и социальных возможностей. Другими словами, соблюдение и исполнение указанных стандартов возможно только при условии включения их в содержание отечественного уголовно-исполнительного законодательства, в противном случае не является обязательным и не охватывается предметом пенитенциарного надзора прокуратуры. Следует отметить, что в настоящий момент существует достаточно большое количество международных стандартов, регулирующих исполнение и отбывание принудительной изоляции от общества: Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство личности видов обращения и наказания, принятая ГА ООН 9 декабря 1975 г.; Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый ГА ООН 17 декабря 1979 г.; Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию и заключению в какой бы то ни было форме 1988 г.; Основные принципы обращения с заключенными 1990 г.; Европейские тюремные правила 2006 г. (в ред. 2020 г.) и др.

На уровне национального законодательства пенитенциарный надзор прокуратуры, помимо Конституции Российской Федерации, включает в себя также наблюдение за исполнением и соблюдением требований федеральных законов Российской Федерации. При этом условно законы можно разделить на две группы. В первую включаются непосредственно регулирующие исполнение (отбывание) мер пенитенциарной изоляции. Основными из них служат:

- Уголовный кодекс РФ;
- Уголовно-процессуальный кодекс РФ;

¹⁵⁷ См. подробнее: Справка о международных договорах Российской Федерации о правовой помощи // СПС «КонсультантПлюс», 05.08.2020.

- Уголовно-исполнительный кодекс РФ;
- Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»;
- Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»;
- Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»;
- Федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 92-ФЗ «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением»;
- Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Вторая группа охватывает законы, регулирующие деятельность, непосредственно связанную с принудительной изоляцией, а также деятельность государственных органов и учреждений, для которых исполнение наказаний служит дополнительной функцией к основной их деятельности. Сюда можно отнести такие законы, как:

- Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»;
- Кодекс РФ об административных правонарушениях;
- Налоговый кодекс РФ;
- Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»;
- Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;
- Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 июля 1997 г. № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 114-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»;
- Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации»;
- Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»;
- Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об администрации надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»; и ряд других федеральных законов.

Вопросы принудительной изоляции от общества относятся к исключительно к федеральному уровню регулирования, законов субъектов Федерации, регулирующих исполнение и отбывание мер принудительной изоляции, нет. Поэтому в этой части предмет пенитенциарного надзора прокуратуры ограничивается наблюдением за исполнением федеральных законов.

Следующий блок нормативно-правовых актов, входящих в предмет пенитенциарного надзора прокуратуры, образуют подзаконные нормативно-правовые акты. Причем предметом охватываются подзаконные нормативно-правовые акты как общего, так ведомственного характера.

К первым относятся указы Президента Российской Федерации и постановления (распоряжения) Правительства Российской Федерации, носящие нормативный характер.

Предметом пенитенциарного надзора прокурора также охватывается наблюдение за исполнением требований, содержащихся в ведомственных нормативных правовых актах, регулирующих вопросы пенитенциарной изоляции. К числу таких ведомств относятся: Минюст России, ФСИН России, МВД России, ФСБ России, Минобороны России и Минздрав России. Главная особенность определения пределов надзора применительно к ведомственным актам заключается в том, что, с одной стороны, прокурор надзирает за исполнением и соблюдением требований, содержащихся в этих актах, с другой – они сами служат предметом надзора с точки зрения их соответствия действующему законодательству. В этой связи принятие ключевых из них, как правило, требует согласования с прокуратурой в лице Генерального прокурора РФ или соответствующих нижестоящих прокуроров. Исполнением и соблюдением требований, содержащихся в согласованных Генеральным прокурором РФ ведомственных нормативных правовых актах, охватывается предметом прокурорского надзора.

В качестве третьего критерия установления предмета пенитенциарного надзора выступает предел по видам поднадзорной деятельности или кругу правоотношений, на которых она основывается (порождает).

С учетом названного предела предмет отрасли прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мер содержания задержанных и заключенных под стражу включает себя уголовные, уголовно-процессуальные и уголовно-исполнительные и иные правоотношения, возникающие на их основе в ходе отбывания или исполнения принудитель-

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

В свою очередь, предмет пенитенциарного надзора прокуратуры ограничивается, во-первых, надзором за законностью деятельности, основанной на правоотношениях, возникающих в связи с принудительной изоляцией от общества, назначаемой по решению суда и (или) в связи с уголовно-процессуальным производством по делу. Из его предмета исключаются те виды, которые возникают в связи с реализацией уголовного наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых по решению суда и не предполагающих принудительную изоляцию от общества. В частности, предметом пенитенциарного надзора прокуратуры не охватывается наблюдение за исполнением законов при реализации и отбывании уголовных наказаний, не связанных с принудительной изоляцией от общества, отбывание принудительных

мер воспитательного воздействия в виде содержания несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа, отбывание и исполнение меры пресечения в виде домашнего ареста.

Конкретный перечень мер, законность реализации которых охватывается пенитенциарным надзором прокуратуры, включает в себя:

- уголовно-процессуальное задержание;
- предварительное заключение под стражу;
- задержание осужденных, уклоняющихся от отбывания наказания, подразделениями ФСИН России;
- пожизненное и срочное лишение свободы;
- арест как мера уголовного наказания¹⁵⁸;
- содержание в дисциплинарной воинской части;
- содержание на гауптвахте в качестве исполнения уголовно-процессуального задержания и (или) предварительного заключения под стражу;
- принудительное содержание в психиатрическом стационаре специального типа и психиатрическом стационаре специального типа с интенсивным наблюдением;
- пребывание в транзитно-пересыльных пунктах при исправительных учреждениях и следственных изоляторах;
- пребывание в помещениях для подсудимых и конвоя (военных) судов;
- конвой и транспортировку осужденных;
- исполнение наказания в виде принудительных работ в исправительных центрах.

Соответственно, предметом пенитенциарного надзора прокуратуры охватываются те виды деятельности поднадзорных лиц, которые основываются на правоотношениях, связанных с реализацией указанных мер.

В рамках специальной отрасли – надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу – ст. 32 Закона о прокуратуре ограничивает предмет пенитенциарного надзора поднадзорными видами деятельности (отношениями), возникающими в связи с нахождением лиц в местах принудительной изоляции, исполнением уголовных наказаний и иных принудительных мер, назначаемых по решению суда.

¹⁵⁸ В настоящий момент не исполняется.

В соответствующих директивах Генеральной прокуратуры РФ¹⁵⁹ предмет раскрывается более детально путем указания на конкретные виды, охватываемые надзором деятельности лиц, исполняющих принудительную изоляцию, основания их возникновения и порядок протекания.

Как правило, это такие вопросы, как:

- соблюдение сроков принудительной изоляции;
- законность водворения и освобождения от принудительной изоляции;
- порядок, режим и условия содержания и отбывания принудительной изоляции;
- досрочное освобождение от принудительной изоляции;
- замена принудительной изоляции на иные меры;
- оказание медицинской помощи;
- законность дисциплинарной практики в отношении лиц, отбывающих принудительную изоляцию, включая водворения в более строгие условия содержания (ЕПКТ, ПКТ, ШИЗО, ДИЗО, одиночные камеры, карцеры и др.);
- законность применения мер поощрения к лицам, находящимся в местах принудительной изоляции от общества;
- законность и обоснованность применения сотрудниками органов и учреждений, исполняющих принудительную изоляцию, физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;
- законность привлечения к труду, обеспечения образования и воспитания лиц, отбывающих принудительную изоляцию;
- законность оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности в условиях принудительной изоляции;
- законность рассмотрения и разрешения обращений лиц, отбывающих принудительную изоляцию;
- правовое положение (обеспечение прав и законных интересов) лиц, отбывающих принудительную изоляцию;
- надлежащее материально-бытовое обеспечение лиц, отбывающих принудительную изоляцию от общества;
- законность приказов, указаний, распоряжений и постановлений администраций органов и учреждений, исполняющих принудительную изоляцию.

¹⁵⁹ Например: Приказ Генерального прокурора РФ от 16 января 2014 г. № 6 (в ред. от 21.08.2019 № 584) «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

§ 2.3. Правовые средства пенитенциарного надзора прокуратуры

Несмотря на широкое использование понятия «правовые средства прокурорского надзора», в науке не существует единого подхода к его определению. Наиболее распространены взгляды на это понятие как на: полномочия прокурора¹⁶⁰; полномочия прокурора и порядок и форму их реализации¹⁶¹; установленные законодательством правомочия (полномочия) прокурора по реализации возложенных на него функций¹⁶²; полномочия и акты прокурорского реагирования¹⁶³; формы реализации полномочий прокурора, направленные на выявление, устранение и предупреждение нарушений закона¹⁶⁴; установленные законом формы деятельности прокурора, с помощью которых он реализует свои полномочия¹⁶⁵; акты прокурорского надзора¹⁶⁶ и др. Иногда в качестве схожего или синонимичного понятия используют такие категории, как «средства прокурорского надзора»¹⁶⁷, «средства прокурорского реагирования»¹⁶⁸ («правовые средства реагирования прокурора»¹⁶⁹), «правовые средства прокурора», «средства прокурор-

¹⁶⁰ См.: Бобров В.К. Прокурорский надзор: учебник и практикум. М., 2018. С. 63–65.

¹⁶¹ См.: Мурашин А.Г. Органы прокуратуры в механизме советского государства. Л., 1972. С. 157.

¹⁶² См.: Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. М., 2000. С. 8.

¹⁶³ См.: Гаврилов В.В. Правовые средства общего надзора прокуратуры // Ученые записки Саратовского юридического ин-та: сб. работ соискателей и аспирантов. Вып. XIX. Ч. 1 / отв. ред. А.Б. Венгеров. Саратов, 1970. С. 251–253 ; Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. Г.П. Химичевой. М., 2001. С. 97.

¹⁶⁴ См.: Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. М., 2003. С. 140.

¹⁶⁵ См.: Спиридовон М.Б. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. М., 1978. С. 171.

¹⁶⁶ См.: Акты прокурорского надзора / под ред. Ю.И. Скуратова. М., 1997. С. 15 ; Аримбеков К.И., Магомедов М.А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016. № 2. С. 39–44.

¹⁶⁷ См.: Капинус О.С. Деятельность прокуратуры по обеспечению защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Вестник Ун-та прокуратуры РФ. 2019. № 3. С. 5–9.

¹⁶⁸ Ергашев Е.Р. Понятие и классификация правовых средств, применяемых органами прокуратуры // Российский юридический журнал. 2007. № 1. С. 118 ; Ергашев Е.Р., Мирошниченко М.Н. К вопросу о средствах прокурорского реагирования в сфере экологического законодательства // Экологическое право. 2007. № 5. С. 23–26.

¹⁶⁹ Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2000. С. 196.

ской деятельности»¹⁷⁰, «формы прокурорского надзора»¹⁷¹ или более узко – «формы реагирования прокуроров»¹⁷².

С учетом современного уровня развития теории прокурорского надзора представляется уместным разделить все указанные позиции и рассматривать понятие «правовые средства прокурорского надзора» в качестве комплексной категории, охватывающей как полномочия прокурора, так и нормативно установленный порядок их реализации. При этом дополнительно следует выделить акты прокурорского надзора (реагирования) в качестве самостоятельного элемента. Как правило, вынесение актов прокурорского реагирования, по мнению большинства ученых, представляет собой одну из разновидностей существующих прокурорских полномочий. Вместе с тем их обосновление в рамках рассматриваемой категории обусловливается, прежде всего, требованиями Закона о прокуратуре (отдельно выделяющим их среди иных правомочий прокурора), а также их характером и содержанием. В этой связи правовые средства прокурорского надзора представляют собой комплексное понятие, включающее в себя полномочия прокурора, акты прокурорского надзора (реагирования), а также порядок реализации прокурорских полномочий и вынесения актов прокурорского надзора (реагирования).

Под полномочиями прокурора понимается совокупность прав и обязанностей прокурора, предоставленных ему Законом о прокуратуре и иными федеральными законами для реализации функций, возложенных на прокуратуру, и достижения поставленных перед ней целей и задач. Ключевой характеристикой полномочий прокурора служит их законодательное закрепление: конкретные полномочия прокурора устанавливаются Законом о прокуратуре или иными федеральными законами. Именно поэтому в литературе иногда используется более широкое понятие – «правомочие» в качестве синонима. Традиционно все полномочия прокурора делятся на две основные группы: общие –

¹⁷⁰ Коршунова О.Н. К вопросу формирования понятия «средства прокурорской деятельности» // Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография. М., 2019 ; Кобзарев Ф.М. Об основных понятийных и содержательных аспектах прокурорской деятельности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2018. № 1 (63). С. 24–29.

¹⁷¹ См.: Долгова А.И. Формы прокурорского надзора // Вопросы прокурорского надзора: сб. науч. трудов. М., 1972. С. 48 ; Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1975. С. 152 ; Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиуллин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М., 2000. С. 64.

¹⁷² Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб., 2000. С. 142.

реализуемые во всех направлениях и специальные – применяемые в отдельных направлениях прокурорской деятельности.

Акты прокурорского реагирования представляют собой документально оформленные правоприменительные решения прокурора, содержащие юридическую оценку состояния законности в каждом конкретном случае, а также требования прокурора, вытекающие из его полномочий, направленные на обеспечение правомерного состояния поднадзорной среды. В этом заключается принципиальная особенность актов по сравнению с полномочиями прокурора, позволяющая выделить их в отдельный элемент правовых средств прокурорского надзора. Именно наличие юридической оценки фактических обстоятельств и основанное на ней правоприменительное решение отличают акты от прочих полномочий. Другими словами, акты прокурорского надзора (реагирования) обладают более сложным содержанием по сравнению с полномочиями прокурора.

Несмотря на то что в литературе понятие «акты прокурорского надзора» используется для обозначения практически всех актов, выносимых прокурором, представляется более правильным всё же именовать их актами прокурорского реагирования. А под актами прокурорского надзора понимать те из них, которые служат формой реализации исключительно надзорных полномочий. Хотя, безусловно, на практике одни и те же полномочия могут обеспечивать реализацию одновременно нескольких функций, возложенных на прокуратуру. В этой связи можно вести речь о выделении из актов прокурорского реагирования группы актов прокурорского надзора или актов прокурорского надзора в узком смысле. Их число ограничивается такими актами, как протест, представление и предостережение. Как правило, эти акты служат формой реализации надзорной исключительно функции прокуратуры. В этой связи их вынесение не исключает параллельного принятия иных актов прокурорского реагирования, например постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях или иных актов. Все прочие акты, выносимые прокурором, служат формой реализации как надзорных, так и иных направлений прокурорской деятельности. Иногда в литературе отдельно выделяют акты, служащие формой реализации какой-то иной, ненадзорной функции¹⁷³, однако практического значения этот подход не имеет, поэтому они рассматриваются наряду с прочими, не сугубо надзорными актами прокурорского

¹⁷³ См.: Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб.-методич. комплекс / под ред. А.Г. Халиуллина. Томск, 2021. С. 100, 110.

реагирования, совокупно. Последняя группа актов наиболее многочисленна и включает в себя: постановления прокурора и заявления в суды; согласия и санкции прокурора; утверждения и пр.

На сегодняшний день, несмотря на отсутствие детального нормативного регулирования, практика их вынесения достаточно стабильна: их форма и содержание, так же как основания и порядок применения, в целом определены. Высказываемые в науке предложения по их совершенствованию не носят принципиального характера. К примеру, предлагается уточнение редакции статьи 22 Закона о прокуратуре, регулирующей внесение представления прокурора. В частности, предлагается вернуться к прежней редакции, предусматривавшей¹⁷⁴ внесение этого акта не только для устранения нарушений закона, но также и причин, их порождающих, и условий, им способствующих¹⁷⁵. Что касается остальных, то отдельные вопросы лишь вызывают применение и содержание некоторых актов в силу изменения законодательства. К их числу относятся постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, согласие и санкция, а также требование прокурора.

Согласно статье 25 Закона о прокуратуре, статьям 25.11, 28.1, 28.4 и др. КоАП РФ, прокурор имеет право возбуждать административное производство путем вынесения мотивированного постановления. По своей правовой природе оно, согласно ст. 28.4 КоАП РФ, приравнивается к протоколу об административном правонарушении и должно содержать в себе сведения, предусмотренные ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ.

Статья 28.4 КоАП РФ устанавливает, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 7.24, 12.35, 12.36, 13.11, 13.14, ч.ч. 1 и 2 ст. 14.25, ст. 15.10, ч. 3 ст. 19.4, ст.ст. 19.9, 20.26 КоАП РФ и др., возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ. Таким образом, закон устанавливает две категории дел: а) дела об административных правонарушениях исключительной прокурорской

¹⁷⁴ См. подробнее: Закон СССР от 30 ноября 1979 г. (в ред. 07.01.1988) «О прокуратуре СССР», ст. 25.

¹⁷⁵ См.: Бессарабов Г.Г. Прокурорский надзор за соблюдением права на свободу совести в учреждениях пенитенциарной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 175–176.

подведомственности, которые могут быть возбуждены не иначе как по инициативе прокурора; б) остальные категории дел, производство по которым прокурор может возбудить, осуществляя надзор за исполнением законов.

Положения закона «при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации» означают, что при решении вопроса об инициировании административного производства прокурор должен учитывать требования Закона о прокуратуре относительно предмета и пределов надзора за исполнением закона. Иначе говоря, прокурор не может привлекать к административной ответственности субъектов, чья деятельность не охватывается предметом надзора прокуратуры. К примеру, прокурор не должен привлекать к административной ответственности отдельных граждан, совершивших административные правонарушения, или же выносить постановления в отношении юридического лица в целом (а не его руководителей). При обнаружении признаков административного правонарушения в деяниях субъектов, чья деятельность не охватывается предметом прокурорского надзора, прокурор, не вынося постановления, должен направить соответствующие материалы в орган или должностному лицу, которые вправе возбудить дело об административном правонарушении. Именно поэтому статья 25 Закона о прокуратуре говорит о вынесении мотивированного постановления. Другими словами, прокурор должен указать органу или должностному лицу, правомочному принимать решение по делу об административном правонарушении, почему именно он (и в этом случае) вынес соответствующее постановление, а не лицо, обязанное по закону принимать подобное решение.

Большинство авторов не разграничивает согласие и санкцию как акты прокурорского реагирования. Действующее законодательство широко не использует понятие «санкция», фактически вытеснив его термином «согласие». В настоящее время категория «санкция» для обозначения средства прокурорского реагирования встречается в Законе о государственной границе, Законе о таможенном регулировании, Законе о содержании под стражей, Уголовно-исполнительном и Налоговом кодексах РФ. В этой связи в литературе высказывается мнение о том, что эти понятия являются различными. Существует позиция, что санкция представляет собой форму принимаемого прокурором решения, которая не только дает право на выполнение определенного действия, но и одновременно утверждает соответствующее постановление, то есть делает этот документ легитимным, дающим право на

проведение соответствующего решения. В то время как согласие представляет собой решение прокурора, посредством которого контролируется законность и обоснованность принимаемого соответствующим должностным лицом решения, позволяющего ему выполнить те или иные действия с целью признания их дальнейшей допустимости в установленном законом порядке¹⁷⁶. С учетом различных сфер применения и широкого распространения использования термина «согласие» представляется возможным вести речь об их самостоятельном употреблении для обозначения различных понятий. В этой связи санкция и согласие прокурора будут рассматриваться далее в качестве двух самостоятельных актов прокурорского реагирования, служащих формой реализации как надзорных, так и иных функций прокуратуры.

Некоторые авторы к числу актов прокурорского реагирования относят также требования прокурора. Основой таких заключений, скорее всего, служит в том числе письменная форма реализации этого правомочия. Представляется, что, безусловно, с этим едва ли можно согласиться. Анализ действующего законодательства и сложившейся практики позволяет сделать вывод о том, что термин «требование» используется в различных смыслах.

В одном случае речь идет об одном из полномочий прокурора (ст.ст. 6, 22 Закона о прокуратуре). Например, истребование необходимых прокурору документов или материалов. Такое требование едва ли стоит относить к одному из актов прокурорского реагирования, поскольку его форма и содержание не предполагают раскрытия всей полноты прокурорского реагирования, свойственного иным актам. В частности, ограниченность формы и содержания не позволяет сформулировать оценку противоправности совершенного деяния. В этой связи в такой ситуации его необходимо рассматривать только как одно из универсальных полномочий прокурора, реализуемое практически во всех отраслях прокурорского надзора. В другом случае требование действительно следует рассматривать в качестве акта прокурорского реагирования. Например, когда речь идет о требовании прокурора об изменении нормативно-правового акта, содержащего коррупционные факторы, в соответствии со ст. 9.1 Закона о прокуратуре. Части 2 и 3 этой статьи определяют основания, содержание, а также порядок вынесения и обжалования прокурорского требования. Кроме того, прокурор также обязан указать способ устранения выявленных факторов. Иначе говоря, требование прокурора об изменении нормативно-

¹⁷⁶ См.: Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М., 2006. С. 286–287.

правового акта содержит юридическую оценку его состояния, а также указания прокурора на конкретный способ восстановления его правомерности и в этой связи, безусловно, должно рассматриваться в качестве отдельного акта прокурорского реагирования. Таким образом, требование прокурора в зависимости от своей формы и содержания в одном случае может быть рассмотрено как полномочие, в другом – как акт прокурорского реагирования.

В литературе понятия «формы прокурорского реагирования»¹⁷⁷, «формы прокурорского надзора»¹⁷⁸ вызывают наибольшие дискуссии, поскольку не имеют нормативного определения и служат продуктом теоретических заключений. Как правило, это понятие используется как синоним правовым средствам¹⁷⁹ либо под ним понимается внешнее выражение деятельности прокурора по реализации предоставленных ему прав и возложенных на него обязанностей (полномочий). При этом одни ученые ограничивают содержание этой категории правами и обязанностями (полномочиями) прокурора¹⁸⁰, другие – наряду с ними включают также порядок их реализации¹⁸¹. Любопытно, что подобные подходы были предложены учеными, в большей степени интересовавшимися проблемами прокурорского надзора применительно к сфере уголовного судопроизводства (В.М. Савицкий, А.Б. Соловьев, Т.Е. Токарева, А.Г. Халиулин). Возможно, на их взгляды повлияло учение о двуединой сущности уголовного процесса, рассматриваемого в качестве единства, с одной стороны, деятельности по реализации требований уголовно-процессуального закона, с другой – совокупности уголовно-процессуальных правоотношений, складывающихся между участниками этой деятельности. Применительно к прокурорскому надзору такие идеи трансформировались в признание взаимосвязи между нормативной регламентацией полномочий прокурора и практической деятельностью по их реализации. Причем полномочия (права и обязанности) и порядок их реализации рассматриваются как содержательная часть формы – внешней деятельности по их осуществлению.

¹⁷⁷ Бакаев Д.М. Надзор прокурора района за расследованием уголовных дел. М., 1979. С. 25.

¹⁷⁸ Никитин Е.Л. Правовые средства прокурорского надзора и акты прокурорского реагирования // Прокурорский надзор: учеб. пособие. 2-е изд. / под общ. ред. О.Н. Коршуновой. СПб., 2018. С. 136–159.

¹⁷⁹ См.: Долгова А.И. Формы прокурорского надзора // Вопросы прокурорского надзора: сб. науч. трудов. М., 1972. С. 48.

¹⁸⁰ См.: Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М., 2000. С. 64–66.

¹⁸¹ См.: Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1975. С. 175.

Методологическая логичность предложенных идей едва ли соответствует практической значимости: при таком подходе авторы фактически вводят дублирующую категорию традиционно устоявшемуся понятию «правовые средства». В этой связи, признавая форму внешней деятельностью по реализации полномочий прокурора, представляется уместным ограничить содержание данного понятия лишь порядком реализации прав и обязанностей прокурора, то есть совокупностью методов, с помощью которых прокурор реализует предоставленные ему полномочия и выносит акты прокурорского реагирования. Другими словами, полномочия и выносимые прокурором акты составляют содержание прокурорской деятельности, а методы – формы их реализации. Такой подход, не перегружая понятийный аппарат и не вводя новых методологических сущностей, будет способствовать однозначному применению традиционно устоявшихся в теории прокурорского надзора понятий: комплексная категория «правовые средства прокурорского надзора» в этом случае включают в себя три элемента – полномочия прокурора, акты прокурорского надзора, а также порядок их осуществления – методы реализации полномочий прокурора и вынесения актов прокурорского реагирования.

Если отнесение методов реализации прокурорских полномочий и вынесения актов прокурорского реагирования к содержанию правовых средств не вызывает принципиальных возражений, то вопрос о включении в это понятие приемов в науке прокурорского надзора решается неоднозначно. Как первые, так и вторые вырабатываются практикой и наукой прокурорского надзора и, как правило, находят отражение в соответствующих директивах Генерального прокурора РФ, и в этой связи некоторыми учеными относятся к числу правовых средств прокурорского надзора¹⁸². Вместе с тем такие выводы не могут быть оправданы в полной мере. Несмотря на схожесть, эти понятия обладают различным содержанием. Метод представляет собой конкретный способ или средство реализации прокурорского полномочия (вынесения акта) или решения стоящей перед прокурором задачи; для него характерно нормативное закрепление, однако в отличие от полномочия методы редко устанавливаются в законе, в основном концентрируясь на ведомственном уровне регулирования – директивах Генерального про-

¹⁸² См.: Гаврилов В.В. Правовые средства общего надзора прокуратуры // Ученые записки Саратовского юридического ин-та: сб. работ соискателей и аспирантов. Вып. XIX. Ч. 1 / отв. ред. А. Б. Венгеров. Саратов, 1970. С. . 251–253 ; Сенько А.С. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства при исполнении приговора // Право и демократия: сб. науч. трудов. Вып. 25. Раздел III. Минск, 2014. С. 297–311.

курора РФ. Приемы реализации полномочий прокурора представляют собой конкретные действия и в отличие от метода не всегда подлежат нормативному закреплению даже на уровне директив, поскольку более гибки, избирательны и многочисленны. В литературе справедливо отмечается, что метод по отношению к приему выступает как понятие родовое: он может реализовываться на практике через несколько приемов, в пределах одного метода могут быть использовано неопределенное количество приемов, выработанных практикой¹⁸³, и в этой связи по отношению к методу он носит вспомогательный или обслуживающий характер. Однако несмотря на различное содержание, и методы и приемы в конечном счете призваны способствовать эффективной реализации прокурорских полномочий и вынесению актов прокурорского реагирования и в этой связи в своей совокупности отражают внешнюю сторону их осуществления и поэтому могут быть совокупно охарактеризованы и включены в понятие «формы реализации правовых средств прокурорского надзора». В этом случае в отличие от господствующего мнения под формами предлагается понимать методы и приемы реализации правовых средств прокурорского надзора, то есть средства и способы, для которых по сравнению с полномочиями (актами) характерна наименьшая степень нормативной регламентации и более упрощенное содержание. Кроме того, этим понятием также должен быть охвачен характер их применения, выражаящийся в типичном порядке реализации, свойственном определенной сфере прокурорского надзора.

Закон о прокуратуре устанавливает общую и инициативную форму реализации правовых средств прокурорского надзора.

Первая представляет собой такой порядок, когда для реализации полномочий прокурора и (или) вынесения актов необходимо наличие информации о нарушении закона (повод) и объективно существующие признаки нарушения закона (основания). В общем виде она закрепляется в ч. 2 п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре применительно к проведению прокурорских проверок: «Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором».

К сожалению, Закон о прокуратуре не определяет, какая именно информация о фактах нарушения закона должна служить поводом для реализации тех или иных полномочий прокурора. Частично этот вопрос разрешается на уровне директив Генерального прокурора РФ примени-

¹⁸³ См.: Прокурорский надзор: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. / Ю. Е. Винокуров и др.; под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. М., 2006. С. 114.

тельно к отдельным направлениям и отраслям прокурорского надзора. Как правило, к числу источников информации сложившаяся практика относит: жалобы, заявления и иные обращения граждан и иных лиц; официальные запросы; материалы и результаты ранее проведенных прокурорских и иных проверок; материалы уголовных, гражданских, административных и арбитражных и иных судебных дел; публикации в СМИ. Общая форма реализации правовых средств служит основной и применяется при осуществлении надзора за исполнением законов.

Инициативная форма заключается в реализации прокурорских полномочий и вынесении актов прокурорского реагирования независимо от наличия сигналов или сообщений о правонарушениях. При этом прокурор сам, по своему усмотрению, основанному на требованиях закона и фактических обстоятельствах, выявляет и устанавливает факты нарушения закона и реализует соответствующие полномочия и выносит необходимые акты. Инициативная форма не исключает общий порядок реализации правовых средств и применяется в отраслях и направлениях, где деятельность поднадзорных лиц сопряжена с существенным государственным принуждением и (или), как правило, выражается в ограничении основных конституционных и иных прав граждан или же зависимом характере поведения или деятельности граждан от этих лиц. Например, инициативный характер реализации правомочий прокурора носит надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное расследование, за исполнением законов при исполнении назначенных судом уголовных наказаний и иных мер принудительного характера, и т.п.

Предлагаемый подход позволяет более точно разграничить основные понятия, используемые наукой прокурорского надзора:

Категории «правовые средства прокурорского надзора» и «формы реализации правовых средств», несмотря на незначительное пересечение, приобретают самостоятельное содержание. Первая ограничивается полномочиями прокурора, актами прокурорского реагирования, а также порядком их реализации, включающим в себя методы их применения, вторая – методы и приемы реализации правовых средств (полномочий и актов), а также характер их применения. Основными критериями различия являются степень нормативной регламентации и различное содержание данных понятий.

Правовые средства могут быть классифицированы по различным основаниям, в частности по цели, характеру, форме и сфере применения. По цели они делятся на средства, направленные на: выяв-

ление нарушений законов, причин, их порождающих, и условий, им способствующих; устранение нарушений законов и обстоятельств, им способствующих; предупреждение нарушений закона. По форме – на предусмотренные законом действия прокурора и выносимые им акты. По характеру – на обязывающие, приостанавливающие и распорядительные. По сфере применения – на общие, характерные для всех отраслей прокурорского надзора; и специальные, применяемые в отдельных отраслях прокурорского надзора¹⁸⁴. В зависимости от отношения к реализации основной функции прокуратуры – прокурорского надзора – на правовые средства надзорной деятельности и правовые средства ненадзорной деятельности¹⁸⁵. Наибольшее распространение и практическое значение получила первая классификация. При этом довольно часто все правовые средства прокурорского надзора за законностью исполнения принудительной изоляции упрощенно делятся на правовые средства выявления нарушений законности и устранныя и предупреждения нарушения закона¹⁸⁶. Такое положение вещей обусловлено ярко выраженным предупредительным характером данного вида прокурорского надзора и направленностью прежде всего на предотвращение возможных нарушений требований закона.

Правовые средства пенитенциарного надзора прокуратуры аналогичны правовым средствам прокурорского надзора и применительно к сфере принудительной изоляции от общества закрепляются как в Законе о прокуратуре, так и в ином специальном законодательстве. При этом если их реализация в рамках отраслевого надзора носит комплексный характер (прокурор реализует как общегражданские, так и специальные правовые возможности), то в рамках пенитенциарного надзора – исключительно специальный в силу специфики предмета и пределов данного надзора. Именно поэтому ст.ст. 33 и 34 Закона о прокуратуре отдельно закрепляют специальные правовые средства или же раскрывают специфику реализации общих полномочий прокурора при осуществлении надзора за законностью принудительной изоляции. Кроме того, специальные правовые средства устанавливаются в ином федеральном законодательстве: Уголовно-исполнительном

¹⁸⁴ См.: Спиридовон Б.М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. М., 1978. С. 172–173.

¹⁸⁵ См.: Коршунова О.Н. К вопросу формирования понятия «средства прокурорской деятельности» // Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография. М., 2019.

¹⁸⁶ См.: Сенько А. О научно-категориальном аппарате теории прокурорского надзора // Законность и правопорядок. 2008. № 1. С. 31–35.

кодексе РФ, Законе о содержании под стражей, Законе об ОРД, Законе о психиатрической помощи и др. В этой связи правовое регулирование реализации пенитенциарного надзора происходит на базовом – общенадзорном и специальном – отраслевом уровнях.

Действующее законодательство устанавливает инициативную форму реализации правовых средств пенитенциарного надзора прокуратуры, поскольку прокурор выступает в роли основного гаранта соблюдения прав и свобод лиц, находящихся в места принудительной изоляции, куда свободный доступ иных субъектов, осуществляющих контроль и правозащитную деятельность, существенно ограничен. Инициативный характер обусловлен зависимым положением лиц, отбывающих принудительную изоляцию, а также наложением на них значительного стеснения и ограничения их правового положения. В таких условиях они не всегда самостоятельно могут отстаивать свои права и законные интересы, а также обращаться за их защитой и обеспечением.

Надзирая за законностью принудительной изоляции, прокурор обладает распорядительной властью. Однако властно-распорядительный характер его полномочий специфичен: он не обладает правовыми возможностями по непосредственной реализации принудительной изоляции и поднадзорные органы и учреждения не подчинены ему. Властно-распорядительный характер выражается в том, что он вправе выносить обязательные для поднадзорных лиц требования и постановления относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежащие обязательному исполнению независимо от их обжалования и оспаривания (ст. 34 Закона о прокуратуре).

Как уже было отмечено, правовые средства пенитенциарного надзора имеют целью предотвращение возможных нарушений закона и рассчитаны на применение прокурором при личном, непосредственном ознакомлении с деятельностью поднадзорных лиц, поскольку в большинстве своем направлены на немедленное устранение выявленных нарушений законности.

Действующее законодательство предоставляет прокурору следующие полномочия.

Согласно статье 33 Закона о прокуратуре, статье 7 Закона о содержании под стражей, статье 24 УИК РФ, прокурор вправе посещать в любое время органы и учреждения, исполняющие меры принудительной изо-

ляции. Так, статья 24 УИК РФ предусматривает право Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Федерации, подчиненных им прокуроров, а также прокуроров, непосредственно осуществляющих надзор за исполнением наказаний на соответствующих территориях без специального разрешения посещать учреждения и органы, исполняющие наказания.

Указание в законе на беспрепятственный характер означает, что к прокурорам не применимы правила пропускного режима, требующие предварительного согласования и выписывания пропуска. Кроме того, на них не распространяются правила личного досмотра, а также досмотра находящегося при них имущества и материалов. Законодательное закрепление данного права прокурора в такой форме обусловлено действием режима ограниченного доступа и строгой пропускной системы, исключающем возможность посещения пенитенциарных учреждений посторонними лицами. В свою очередь, Закон об УИС устанавливает исчерпывающий перечень лиц, могущих посещать учреждения и места принудительной изоляции. В их числе также названы Генеральный прокурор РФ, уполномоченные им прокуроры, а также прокуроры, осуществляющие надзор за законностью деятельности этих органов и учреждений. Однако право на посещение исправительных учреждений последних ограничено территориально: это право может быть реализовано специализированным прокурором по надзору за исполнением законом в исправительных учреждениях или при его отсутствии соответствующим территориальным прокурором только в границах соответствующего территориального образования (как правило, субъекта Федерации). На Генерального прокурора РФ и уполномоченных им прокуроров эти ограничения не распространяются.

Для попадания на поднадзорный объект прокурору достаточно предъявить служебное удостоверение. Продолжительность прокурорского посещения не ограничена временем. Периодичность устанавливается либо директивами Генерального прокурора РФ, либо самим надзирающим прокурором (как правило, не реже одного раза в месяц или в квартал в зависимости от вида учреждения и целей посещения). При этом посещение предполагает обход, осмотр и обследование всех помещений поднадзорного объекта.

Статья 33 Закона о прокуратуре предоставляет прокурору право опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. Поскольку наличие указанного полномочия в большей степени обусловлено надзорной властью, его реализация носит самостоятельный характер и

не связана с правами опрашиваемых на рассмотрения и разрешения их обращений, хотя и не исключает последних. Опрос представляет собой специальное право прокурора и предполагает первичное, общее, но вместе с тем инициативное и оперативное получение информации в ходе непосредственного ознакомления с состоянием законности у лица, находящегося в местах принудительной изоляции. При этом закон устанавливает именно форму опроса, а не получения или истребования объяснения, что предполагает, помимо более гибкой формы реализации, также добровольность получения информации. Это означает, что по усмотрению прокурора опрос может быть произведен в более приемлемой для опрашиваемого форме, например конфиденциально или на более понятном и доступном для него языке. Вместе с тем, если будет получена информация, имеющая процессуальное или иное юридически значимое значение, прокурор в пределах полномочий, предоставленных ему действующим законодательством, обязан использовать соответствующую форму фиксации юридически значимых обстоятельств – объяснение, заявление или жалобу и т.п. В литературе справедливо подчеркивается, что круг вопросов не ограничен и, как правило, включает в себя выяснение условий и оснований содержания лиц в органах и учреждениях принудительной изоляции¹⁸⁷. Несмотря на отсутствие существенных проблем при реализации данного полномочия, представляется оправданным закрепить на уровне ведомственных директив как письменную, так и устную форму опроса, а также подчеркнуть более гибкий характер его реализации.

Одним из наиболее часто используемых правовых средств прокурорского надзора служит рассмотрение и разрешение прокурором обращений лиц, находящихся в принудительной изоляции. При этом прокурор руководствуется как общими положениями Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ст. 10, ч. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре, так и специальными – закрепленными в ст. 21 Закона о содержании под стражей, ст.ст. 12, 15 УИК РФ, ст. 37 Закона о психиатрической помощи. Несмотря на то что формы реализации данного полномочия достаточно полно раскрываются в соответствующих директивах Генерального прокурора РФ, представляется оправданным продублировать в ст. 33 Закона о прокуратуре право прокурора рассматривать и разрешать обращения лиц, находящихся в местах

¹⁸⁷ См.: Настольная книга прокурора: практ. пособие. Ч. 2. 5-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. М., 2020. С. 89.

принудительной изоляции, а на уровне профильного приказа Генерального прокурора РФ о порядке разрешения обращений предусмотреть отдельный порядок рассмотрения и разрешения обращений указанной категории лиц.

Статья 33 Закона о прокуратуре предоставляет прокурору право знакомиться с документами, на основании которых лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами в местах принудительной изоляции от общества. Несмотря на некоторое сходство с общегосударственным правом прокурора иметь доступ к документам и материалам, статистическим и иным сведениям (ст. 6, п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре), по своему содержанию это самостоятельное специальное полномочие прокурора, поскольку предусматривает немедленный допуск прокурора к конкретным документам с особым содержанием в условиях ограниченного доступа. В этой связи в рамках надзора за законностью принудительной изоляции указанные полномочия могут быть реализованы самостоятельно без исключения одного другим. Прокурор вправе знакомиться с документами и оперативными материалами по собственной инициативе независимо от наличия сигнала о нарушении закона. Исходя из смысла закона, ознакомление в подобном режиме может проходить исключительно в местах принудительной изоляции, поскольку предполагается соблюдение необходимых условий их хранения и предоставления. Поэтому в случае необходимости направления документов в прокуратуру прокурору следует прибегать к полномочию, предусмотренному ст. 22 Закона о прокуратуре, с соблюдением порядка их предоставления, закрепленного в ст. 6 Закона о прокуратуре. Несмотря на то что ст. 33 Закона о прокуратуре не оговаривает порядок предоставления оперативных материалов, исходя из требований Закона об ОРД, иного федерального законодательства и профильных директив Генерального прокурора РФ, доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, может быть лишь у прокурора, имеющего соответствующий допуск¹⁸⁸. Аналогичный принцип касается и предоставления прокурору сведений о лицах, оказывающих содействие органам, осуществляющим ОРД: в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 21 Закона об ОРД такие сведения могут быть предоставлены прокурору только с письменного согласия этих лиц, за

¹⁸⁸ См.: Приказ Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 (в ред. от 20.01.2017 № 13) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».

исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности.

Существует мнение, что, знакомясь в порядке осуществления надзора с документами, на основании которых лица содержатся в местах принудительной изоляции, прокурор выясняет не только наличие указанных документов, но и оценивает их законность и обоснованность, в частности, насколько законно и обоснованно применена та или иная мера принудительной изоляции к конкретному лицу¹⁸⁹. В ранее действовавшем приказе Генерального прокурора РФ от 9 апреля 1996 г. № 24 «О разграничении компетенций территориальных прокуроров и специализированных прокуратур» предусматривалось, что в случае выявления незаконного, по мнению надзирающего прокурора, акта суда, назначающего меру принудительной изоляции, последний направлял представление соответствующему территориальному прокурору для принесения протеста. Однако в силу дублирования проверки одних и тех же обстоятельств со стороны надзирающего и, как правило, вышестоящего территориального прокурора от этой практики отказались. Подобное решение представляется разумным. Прежде всего, подавляющее большинство мер принудительной изоляции применяется на основании решения суда. Для их применения действующее законодательство устанавливает отдельный процессуальный порядок с обязательным участием прокурора, высказывающего суду свое мнение и использующего в случае несогласия с решением суда специальные процессуальные механизмы оспаривания незаконного и необоснованного, по его мнению, судебного решения. Этого механизма вполне достаточно для обеспечения законности и обоснованности судебных решений о принудительной изоляции. Осуществляя надзор за законностью принудительной изоляции, прокурор не обладает достаточным процессуальным инструментарием для оценки законности и обоснованности уже принятого судебного решения о применении данных мер. Предоставление же ему таких возможностей излишне, поскольку может в определенной степени умалить авторитет суда и негативно отразиться на практике применения мер принудительной изоляции от общества. Кроме того, оценка законности и обоснованности принятого судебного решения неходит в предмет надзора прокурора.

В литературе предлагается сформулировать данное полномочие прокурора более категорично: прокурор вправе знакомиться со всеми

¹⁸⁹ См.: Сопнева Е.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы: дис. канд. юрид. наук. М., 2000. С. 37.

документами, оформляемыми при отбывании принудительной изоляции¹⁹⁰. Такое предложение вызывает поддержку, поскольку в большей степени учитывает специфику реализации правовых средств надзора в условиях принудительной изоляции.

Статья 33 Закона о прокуратуре предоставляет прокурору право требовать от администраций соответствующих органов и учреждений создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. По своей природе данное требование представляет собой отдельное специальное полномочие прокурора, реализуемое как устно, так и письменно и служащее, как уже было отмечено, формой реализации распорядительной власти. В связи с чем его необходимо отличать от требований прокурора, выносимых в порядке ст.ст. 6 и 22 Закона о прокуратуре: требование в порядке ст. 33 Закона о прокуратуре выносится непосредственно при обнаружении несоответствующих условий отбывания принудительной изоляции, подлежит немедленному, безусловному и обязательному исполнению со стороны поднадзорных лиц (ст. 34 Закона о прокуратуре).

По своему содержанию специальные требования прокурора могут быть направлены на немедленное устранение выявленных нарушений закона, на восстановление прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительной изоляции, на пресечение незаконных действий администрации. При этом в одном случае они представляют собой полномочия прокурора, в другом – в случае реализации в письменной форме – отдельные акты прокурорского надзора. Практика показывает, что письменные требования прокурора, как правило, включаются в акты, составляемые по итогам проверок мест принудительной изоляции. В литературе подчеркивается, что правовая сила этих актов такова, что их невыполнение влечет за собой последствия, что и невыполнение требований, содержащихся в протесте или представлении¹⁹¹. Поддерживая выводы о существенном значении данных требований, представляется возможным высказать предложение о закреплении в Законе о прокуратуре отдельных положений, которые могли бы регламентировать вынесение письменных требований прокуроров при осуществлении надзора за законностью принудительной

¹⁹⁰ См.: Сопнева Е. В. Актуальные проблемы прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы: дис. канд. юрид. наук. М., 2000. С. 149.

¹⁹¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» с приложением ведомственных нормативных актов / под общ. ред. и с предисл. Генерального прокурора РФ Ю.И. Скуратова. М., 1996. С. 174.

изоляции с указанием порядка, оснований, сроков их обжалования и установления ответственности за их невыполнение по аналогии ст. 9.1 Закона о прокуратуре.

В литературе отмечается, что невыполнение требований прокурора в порядке ст. 33 Закона о прокуратуре может повлечь за собой ответственность, предусмотренную действующим законодательством. Механизм ее реализации аналогичен предусмотренному для неисполнения требований прокурора в общегосударственном порядке и, как правило, заключается в инициировании прокурором административного или процессуального производства в компетентном органе с требованием о привлечении виновного лица к соответствующему виду ответственности. При этом сам прокурор в силу специфики осуществления общего надзора лишен права привлечения к какому-либо виду юридической ответственности. Вместе с тем если в надзоре за исполнением законов такой подход допустим, то применительно к надзору за законностью принудительной изоляции требуется дополнительные оперативные возможности обеспечения обязательности исполнения требований прокурора. Представляется, что при сохранении сложившегося общегосударственного порядка обеспечения обязательности исполнения требований прокурора в виде исключения и в силу отмеченной специфики необходимо предоставить прокурору дополнительно право привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников органов и учреждений, исполняющих принудительную изоляцию, допустивших виновное неисполнение требований прокурора.

Статья 33 Закона о прокуратуре возлагает на прокурора специальную обязанность проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации соответствующих органов и учреждений. Практика показывает, что указанное полномочие реализуется прокурором как в общей, так и инициативной форме. При этом допускается ознакомление с актами соответствующих администраций как непосредственно в поднадзорных органах и учреждениях, так и в прокуратуре. Рассматриваемое полномочие реализуется с учетом специфики предмета и пределов пенитенциарного надзора прокуратуры, включающих в себя надзор за соответствии актов поднадзорных органов требованиям, содержащимся как в общепризнанных нормах международного права, Конституции Российской Федерации, федеральных законах, ратифицированных международных договорах, так и подзаконных нормативно-правовых актов высших органов власти и ведомственных нормативно-правовых актах федеральных исполнительных органов власти, исполняющих

меры принудительной изоляции от общества. При этом общий порядок предоставления проверяемых актов в данном случае неприменим. Специфика реализации правовых средств предполагает немедленное, безусловное и полное представление необходимых прокурору документов, что, в свою очередь, должно найти отражение в соответствующих положениях Закона о прокуратуре и профильных приказах Генерального прокурора РФ.

Статья 33 Закона о прокуратуре предоставляет прокурору специальное право требовать объяснения от должностных лиц органов и учреждений, исполняющих принудительную изоляцию от общества. В отличие от статьи 22 Закона о прокуратуре прокурор вправе истребовать объяснения только от должностных лиц органов и учреждений, исполняющих принудительную изоляцию. С учетом предмета и пределов пенитенциарного надзора такой подход абсолютно оправдан: объяснения могут быть получены только от поднадзорных прокурору лиц. Истребование же объяснений от граждан в порядке общего надзора в соответствии со ст. 22 Закона о прокуратуре возможно лишь для уточнения интересующих прокурора обстоятельств, ранее изложенных в обращении или уже известных прокурору из других источников, и не может быть использовано в качестве самостоятельного средства прокурорского надзора. В этой связи для получения информации от лиц, отбывающих меры принудительной изоляции, ст. 33 Закона о прокуратуре закрепляет опрос прокурора. Вместе с тем с учетом включения в предмет пенитенциарного надзора прокуратуры также деятельности субъектов, осуществляющих общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительной изоляции, а также высказанных ранее предложений о расширении пределов надзора за счет охвата деятельности любых других лиц, занимающихся профессиональной или иной деятельностью в местах принудительной изоляции на постоянной или продолжительной основе, необходимо предоставить прокурору специальное право истребовать от них объяснения в необходимых на то случаях.

Дача объяснений прокурору служит обязанностью должностных лиц, неисполнение которой влечет за собой соответствующую ответственность. При этом применять меру такой ответственности вполне может сам прокурор. В этой связи вполне оправданно предоставление ему соответствующих полномочий в рамках рассматриваемого направления.

Согласно статье 33 Закона о прокуратуре, прокурор вправе отменять дисциплинарные взыскания, наложенные на лиц, отбывающих

принудительную изоляцию от общества. Наличие этого специального полномочия служит прямым отражением распорядительной власти прокурора и обусловливается необходимостью оперативного реагирования на наиболее «чувствительные» для лиц, отбывающих принудительную изоляцию, нарушения закона. Самостоятельная отмена прокурором дисциплинарного взыскания позволяет избежать более сложного порядка опротестования или процедуры вынесения требования. Прокурор может отменить любое взыскание, наложенное на лицо, отбывающее принудительную изоляцию.

Одним из ключевых полномочий прокурора служит проведение прокурорской проверки. Закон о прокуратуре не содержит прямых специальных требований о проведении проверок в местах принудительной изоляции: ст. 33 лишь говорит о праве прокурора проверять соответствие законодательству актов администраций органов и учреждений, исполняющих принудительную изоляцию.

Продолжительный период Закон о прокуратуре не регламентировал порядок проведения прокурорских проверок. В результате, несмотря на положения ст. 22 Закона о прокуратуре, в науке возникла дискуссия, является ли проведение прокурорской проверки самостоятельным полномочием или же служит лишь формой или методом реализации иных правовых средств прокурорского надзора. В 2017 г. эти вопросы нашли свое окончательное разрешение в Законе о прокуратуре, и в настоящий момент, с учетом положений ст.ст. 6, 21, 22 и 27, проведение прокурорских проверок признается отдельным полномочием прокурора. В этой связи при проведении прокурорских проверок в местах принудительной изоляции прокурор руководствуется общими положениями Закона о прокуратуре. Учитывая удовлетворительный уровень существующего правового регулирования, представляется вполне достаточным отразить специфику проведения проверок в местах принудительной изоляции лишь на уровне директив Генерального прокурора РФ.

Одним из направлений реализации пенитенциарного надзора служит надзор прокурора за осуществлением ведомственного контроля в местах принудительной изоляции от общества. Пункт 1.8 приказа Генерального прокурора РФ от 16 января 2014 г. № 6 предписывает обеспечивать надзор за осуществлением территориальными органами уголовно-исполнительной системы и функционирующими на их территории медико-санитарными частями ФСИН России ведомственного контроля за соблюдением законов в учреждениях уголовно-исполнительной системы при исполнении уголовных наказаний и содержании под стражей в соответствии с Законом об УИС и ст. 21 УИК РФ.

В свою очередь, статья 21 УИК РФ устанавливает, что ведомственный контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, осуществляется со стороны вышестоящих органов и должностных лиц Минюста России и ФСИН России в порядке, установленном приказами Минюста России. Кроме того, ведомственные контрольные функции осуществляются руководителями всех уровней и специально уполномоченными подразделениями и специализированными комиссиями.

При реализации данного направления прокурор руководствуется общими положениями ст. 22 Закона о прокуратуре, закрепляющими за ним право требовать от руководителей и иных должностных лиц поднадзорных органов и учреждений проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизии деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций.

Ведомственный контроль мест принудительной изоляции включает в себя следующие основные направления:

- рассмотрение и разрешение обращений лиц, в том числе пребывающих в местах принудительной изоляции;
- проведение плановых проверок соблюдения законодательства, а также прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительной изоляции;
- проведение внеплановых проверок по фактам нарушения законодательства, а также прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительной изоляции;
- контроль при осуществлении руководителями и иными должностными лицами своих полномочий;
- отчетность нижестоящих подразделений.

Соответственно, предметом пенитенциарного надзора прокурора будет охвачено соблюдение представителями администраций мест принудительной изоляции обязанностей, направленных на реализацию данных направлений ведомственного контроля. Эти обязанности и порядок их реализации устанавливаются ведомственными нормативно-правовыми актами, надзор за исполнением требований которых также входит в предмет надзора прокурора. В литературе высказываются обоснованные предложения о принятии соответствующего законодательного акта в целях систематизации законодательства по осуществлению ведомственного контроля в сфере принудительной изоляции¹⁹².

¹⁹² См.: Канкулов А.Х. Обеспечение прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2021. С. 124.

В литературе довольно часто в качестве отдельного права прокурора при осуществлении надзора за законностью принудительной изоляции рассматривается личный прием лиц, отбывающих меры принудительной изоляции. Действующее законодательство прямо не предусматривает такую возможность. Это объясняется тем, что личный прием представляет собой метод реализации отдельных полномочий, например, опрос лиц, находящихся в местах принудительной изоляции. Действительно, по своему содержанию личный прием в большей степени представляет собой одну из форм реализации правовых средств прокурорского надзора, однако в условиях принудительной изоляции его организация и проведение могут вызвать определенные трудности и не всегда лояльное отношение со стороны соответствующих администраций, а учитывая его высокую эффективность и широкое распространение, представляется уместным перевести его в разряд полномочий путем закрепления права прокурора проводить прием лиц, отбывающих принудительную изоляцию в ст. 33 Закона о прокуратуре, а на уровне директив Генерального прокурора РФ установить формы реализации данного полномочия.

Часть 2 статьи 186 УИК РФ предписывает прокурору присутствовать при исполнении приговора в виде смертной казни. С учетом позиции Российской Федерации, международно-правовых соглашений, решения Конституционного Суда РФ по этому вопросу есть все основания полагать, что данный вид уголовного наказания применяться и исполняться не будет. Кроме того, не совсем понятна роль прокурора в этом случае. Едва ли ее можно свести к обеспечению законности, а присутствие его в качестве соблюдения требования своеобразного ритуала придания легитимности или публичности лишению жизни вызывает определенные этико-моральные сомнения. В этой связи есть все основания отказаться от данной нормы.

Статья 33 Закона о прокуратуре устанавливает, что при осуществлении прокурорского надзора за законностью принудительной изоляции прокурор выносит протесты и представления, постановления об освобождении, возбуждает производства об административных правонарушениях. Вынесение специальных актов прокурорского реагирования при осуществлении надзора за законностью принудительной изоляции предусматривается Уголовно-процессуальным кодексом РФ, Уголовно-исполнительным кодексом РФ, Законом о содержании под стражей. Кроме того, в рамках данного направления деятельности прокурор также руководствуется общими положениями Закона о прокурату-

туре и вправе выносить иные акты прокурорского надзора и реагирования при наличии соответствующих оснований.

Статья 33 Закона о прокуратуре ограничивает специфику принесения протеста лишь приостановлением действия оспариваемого акта поднадзорного лица акта, в остальных аспектах применяются общие положения: протест прокурора вносится, когда требуется отменить или изменить не соответствующий закону акт администрации органа или учреждения, осуществляющего принудительную изоляцию, и восстановить нарушенные им права и законные интересы.

Б.М. Спиридовон рассматривал в качестве самостоятельного средства прокурорского надзора приостановление исполнения опротестованного акта¹⁹³. С учетом современного состояния теории и практики прокурорского надзора едва ли приостановление необходимо считать самостоятельным средством. Скорее речь должна идти об особенностях внесения и исполнения протеста при осуществлении надзора за законностью принудительной изоляции. Другая особенность заключается в сокращенных сроках рассмотрения и удовлетворения протеста, обусловленных сложившейся практикой судебного обжалования действий, решений и актов администраций, а также особенностями реализации правовых средств прокурорского надзора за законностью принудительной изоляции.

Среди актов прокурорского надзора, выносимых в рамках данного направления, ст. 33 Закона о прокуратуре предусматривает вынесения представления. Так же как и в предыдущем случае, его вынесение регулируется общими положениями Закона о прокуратуре (ст. 24): представление вносится случаях, когда наряду с устранением нарушений возникает необходимость в принятии мер по ликвидации причин и условий, их порождающих. Как правило, внесение представления основывается на обобщенных данных о состоянии законности в поднадзорных учреждениях, анализе практики прокурорского надзора, материалах ранее проведенных проверок, ведомственного и судебного контроля, жалоб, заявлений и иных обращений, поступивших в прокуратуру.

В литературе спорным является вопрос о праве прокурора приносить предостережение в данном направлении надзора. По мнению некоторых ученых, прокурор не вправе приносить предостережение, поскольку специальные нормы, закрепляющие право прокурора вно-

¹⁹³ См.: Спиридовон Б.М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. М., 1978. С. 191.

сить протест и представление в ходе надзора за законностью принудительной изоляции в Законе о прокуратуре, прямо не предусматривает такой возможности. С учетом специфики правового регулирования реализации правовых средств такие аргументы едва ли можно признать в полной мере обоснованными. Другой вопрос, существует ли подобная практика и объективные основания для внесения данного акта прокурорского надзора. С позиции действующего законодательства прокурор вправе вносить предостережение (ст. 25.1 Закона о прокуратуре), но в силу специфики осуществления надзора и наличия в его арсенале других средств, позволяющих более гибко предотвращать и реагировать на нарушение закона (например, требования прокурора), внесение предостережения служит маловостребованным на практике средством прокурорского надзора.

Руководствуясь статьей 25 Закона о прокуратуре, прокурор вправе возбуждать производство об административных правонарушениях. Такое производство возбуждается путем вынесения соответствующего постановления в случаях установления в действиях сотрудников или должностных лиц, осуществляющих полномочия по исполнению принудительной изоляции, а также иных субъектов, входящих в предмет пенитенциарного надзора (например, субъектов общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительной изоляции), признаков административного правонарушения. Определять административное преследование иных лиц, находящихся в местах принудительной изоляции, прокурор не вправе в силу требований закона, определяющих предмет и пределы надзора. К тому же с учетом того, что прокурор лишь возбуждает производство о допущенном административном правонарушении, а решение, по существу, принимают компетентные органы и лица, уполномоченные законом на наложение наказания, в условиях исполнения принудительной изоляции, реализовывать административное преследование прочих субъектов практически невозможно. Вместе с тем объективное ограничение возможностей прокурора по административному преследованию может быть компенсировано предоставлением ему возможности дисциплинарной практики в отношении сотрудников и должностных лиц, осуществляющих принудительную изоляцию от общества.

В соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37, п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ, ст. 22, ч. 2 ст. 27 Закона о прокуратуре прокурор вправе направлять материалы в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании путем вынесения соответствующего постановления. При этом закон не устанавливает, каким образом эти мате-

риалы могут быть получены прокурором. Как правило, признаки преступления выявляются по результатам прокурорских проверок. В этой связи применительно к сфере принудительной изоляции происходит объективное сужение круга субъектов, в отношении которых прокурор вправе направить такое постановление, до сотрудников и должностных лиц администраций мест принудительной изоляции. В случае выявления признаков преступления в поведении иных лиц, в отношении которых прокурор не вправе провести проверку в силу ограничения предмета и пределов надзора, он полномочен внести в орган уголовного преследования лишь рапорт.

В литературе решение этой проблемы видится в возвращении прокурору права возбуждения уголовных дел. На сегодняшний день в науке сложились три основных подхода по этому вопросу. Сторонники первого подхода считают необходимым сохранить сложившуюся ситуацию; второго – вернуть прокурору право безусловного возбуждения уголовных дел¹⁹⁴. Третий выступают за предоставление такого права прокурору при определенных условиях (например, возбуждать уголовные дела при очевидных признаках преступления¹⁹⁵; исключительно в отношении специальных субъектов; в случае уголовного преследования конкретного лица и т.п.). Не вдаваясь в полемику, нужно отметить, что наиболее приемлемый вариант с учетом сложившихся реалий правового регулирования процессуальной и надзорной деятельности прокурора – последний: предоставление ему права возбуждения уголовных дел при определенных условиях. В данном случае оптимальным вариантом было бы наделение прокурора правом возбуждать уголовные дела только по результатам проведенных прокурорских проверок в целом, а применительно к сфере принудительной изоляции – предоставление ему исключительного права возбуждения уголовных дел как по фактам совершения преступлений в местах принудительной изоляции, так и в отношении любых субъектов (сотрудников, должностных лиц, осужденных, заключенных и т.п.), находящихся в указанных местах в силу решения судов или по служебной необходимости и совершивших преступления.

Наделение прокурора правом возбуждения уголовных дел в таком формате позволило бы снять проблему реализации функции уголов-

¹⁹⁴ См.: Соловьев А.Б., Токарева М.Е. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства // Уголовное право. 2011. № 4. С. 102.

¹⁹⁵ См.: Морозова О.С. Участие прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Правовестник. 2018. № 4 (6). С. 23–25.

ного преследования органами и учреждениями, исполняющими принудительную изоляцию, нивелировало бы объективные организационные трудности, возникающие при возбуждении уголовных дел в местах принудительной изоляции органами предварительного расследования, создало бы дополнительные гарантии правовой объективности принимаемых решений и способствовало бы профилактике укрытия преступлений.

К числу специальных актов, выносимых в ходе надзора за законностью принудительной изоляции, относятся постановления прокурора об отмене дисциплинарных взысканий, наложенных в нарушение закона на лиц, задержанных, заключенных под стражу или осужденных; постановления о немедленном освобождении указанных лиц из штрафных изоляторов, ПКТ, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора. Согласно статье 33 Закона о прокуратуре, данные постановления представляют собой форму реализации властно-распорядительных полномочий прокурора, служащую наиболее оперативным правовым средством реагирования и восстановления нарушенной законности и правового положения лиц, отбывающих принудительную изоляцию.

Универсальный характер постановлений прокурора, выносимых в порядке ст. 33 Закона о прокуратуре, позволяет на практике облекать в эту форму требования прокурора по наиболее важным и не терпящим отлагательства вопросам. Отчасти такое положение вещей объясняется отсутствием нормативного разграничения требования прокурора как акта и полномочия. Внесение отдельной нормы, регулировавшей бы вынесения требования прокурора в ходе осуществления надзора за законностью принудительной изоляции, позволило бы упорядочить практику вынесения прокурорских постановлений в порядке ст. 33 Закона о прокуратуре, ограничив их вынесение случаями, прямо устанавливаемыми в законе, отмены незаконной дисциплинарной практики и освобождения лиц, незаконно содержащихся в местах принудительной изоляции. Постановление в отличие от требования или представления, как правило, служит правоприменительным актом, реализующим властно-распорядительные полномочия прокурора, порождающим конкретные юридические последствия и применяемым на основании оценки юридической определенного фактического состава. В этой связи представляется более правильным скорректировать положения ст. 51 Закона о содержании под стражей, устанавливающей, что администрация мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых обязана выполнять постановления соответствующего

прокурора, касающиеся порядка содержания под стражей, заменив его на вынесение требования прокурора.

Часть 2 статьи 10 УПК РФ и статья 33 Закона о прокуратуре устанавливают, что прокурор обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение. Кроме того, согласно ч. 2 ст. 221 УПК РФ, прокурор вправе отменить меру пресечения в виде ареста в связи с истечением его срока по делу, поступившему к нему с обвинительным заключением; когда прекращает уголовное дело, поступившее с обвинительным актом (п. 3 ч. 1 ст. 226 УПК РФ).

Статья 49 Закона о содержании под стражей устанавливает, что одним из оснований освобождения подозреваемого и обвиняемого из-под стражи является постановление прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов в местах содержания под стражей, об освобождении указанного подозреваемого или обвиняемого в связи с истечением срока содержания под стражей.

Отсутствие законных оснований означает нахождение указанных лиц за пределами сроков или же без достаточных юридических оснований (например, без необходимых документов), подтверждающих правомерность их пребывания в местах принудительной изоляции. При этом прокурор не вправе в порядке осуществления надзора оценивать законность и обоснованность принятых решений о применении указанных мер. Пределами его надзора охватывается только законность их исполнения. В случае же возникновения сомнений он обязан задействовать иные механизмы восстановления нарушенной, по его мнению, законности: поставить об этом в известность вышестоящего прокурора, инициировать соответствующие контрольно-надзорные судебные производства и т.п. С учетом суровости последствий незаконного нахождения лиц в местах принудительной изоляции, интенсивности ведомственного и судебного контроля на данном направлении случаи применения данного средства прокурорского надзора крайне редки. Вместе с тем для повышения эффективности надзора видится возможным закрепить положения, аналогичные ст. 49 Закона о содержании под стражей, в иных законах, регулирующих исполнение принудительной изоляции от общества.

Действующее законодательство, регулирующее исполнение принудительной изоляции, предусматривает случаи получения санкции

и согласия прокурора на принятие отдельных решений и совершение некоторых действий соответствующими администрациями. Их суть состоит в том, чтобы прокурор, выяснив соблюдение установленных законом требований, необходимых для производства того или иного действия, дал разрешение на осуществление соответствующих мероприятий. В частности, прокурор санкционирует (дает согласие на) отдельные действия администрации исправительных органов и учреждений, которые затрагивают права, свободы и законные интересы осужденных, а также находящихся под стражей подозреваемых и обвиняемых (ст. 77.1, ч. 11 ст. 97, ч. 3 ст. 85, ч. 1 ст. 131, ч. 3 ст. 139 УИК РФ, ст. 32, 33 и 38 Закона о содержании под стражей и др.).

Практика принятия этих решений достаточно стабильна; полемика главным образом ведется относительно необходимости их существования в современных условиях, а также расширения (сужения) возможных случаев получения санкций и согласий прокурора. Сторонники сохранения случаев получения согласия (санкций) прокурора аргументируют свою позицию особой значимостью таких решений и спецификой прокурорской деятельности при реализации надзора за законностью принудительной изоляции¹⁹⁶. В свою очередь, противники наличия у прокурора полномочий по даче согласия или санкционирования отдельных действий администраций выступают за сужение властно-распорядительных полномочий прокурора в сфере реализации принудительной изоляции, в том числе ратуя за отмену необходимости получения санкций и согласий прокурора, мотивируя это возникновением в этом случае фактического дублирования полномочий и, как следствие этого, размыvанием ответственности субъектов, принимающих соответствующие решения. Кроме того, в некоторых случаях с учетом территориальной удаленности некоторых пенитенциарных учреждений от территориальных и специализированных прокуратур получение санкции (согласия) прокурора представляется затруднительным. По мнению этих ученых, санкции и согласия прокурора на сегодняшний день с учетом уровня развития ведомственного и прочих видов контроля фактически представляют собойrudiment раннее существовавшего механизма сдерживания и контроля, прежде всего лагерной исправительно-трудовой системы, в современном правовом регулировании принудительной изоляции. Отчасти разделяя данные взгляды и поддерживая заложенную законодателем тенденцию снижения уровня участия прокурора в принятии решений администрациями

¹⁹⁶ См.: Сопнева Е.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы: дис. канд. юрид. наук. М., 2000. С. 152.

пенитенциарных учреждений¹⁹⁷, следует заметить, что на сегодняшний день представляется всё же излишним полностью лишать прокурора права санкционирования и дачи согласия на совершение отдельных действий администрациями мест принудительной изоляции. Например, получение согласия прокурора на мотивированное постановление начальника тюрьмы о содержании осужденного в одиночной камере или же санкции прокурора на постановление начальника воспитательной колонии об оставлении в воспитательной колонии осужденных, достигших 19 лет, вполне оправданы. В большинстве иных случаев достаточно уведомить прокурора о принятых решениях. Поэтому необходим избирательный подход в решении данного вопроса.

Например, статья 77.1 УИК РФ предусматривает получение согласия соответствующего прокурора на постановление дознавателя о привлечении осужденного к участию в следственных действиях или судебном разбирательстве путем оставления или перевода осужденного в СИЗО. В то же время на постановление следователя в этом случае требуется согласие соответствующего руководителя следственного органа. Представляется, что во всех этих случаях необходимо получать согласие прокурора, прежде всего, исходя из интересов обеспечения законности режима содержания и безопасности лиц, находящихся в местах принудительной изоляции (законности отбывания мер принудительной изоляции в широком смысле). Интересы участников судопроизводства, безусловно, также должны быть учтены, но с учетом заявленного приоритета.

§ 2.4. Организация пенитенциарного надзора

В литературе не существуют единых подходов к определению понятия и содержания организации надзора. Одни авторы ограничивают его общими основами и принципами, формами и методами организации прокурорской деятельности¹⁹⁸, другие включают структуру, формы и методы деятельности, кадровый состав¹⁹⁹. Третьи раскрывают деталь-

¹⁹⁷ В действующем УИК РФ количество статей, предусматривающих необходимость получения санкции (согласия) прокурора, значительно меньше, по сравнению с ранее действовавшим ИТК РСФСР.

¹⁹⁸ См.: Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник. М., 2005 ; Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М., 2006. С. 126–155 ; и др.

¹⁹⁹ См.: Кливер И.Я. Организационно-правовые основы управления прокурорским надзором в СССР. М., 1991. С. 13.

ное содержание организации применительно к конкретным направлениям прокурорской деятельности, уточняя все или отдельные элементы (стороны) организации прокурорского надзора²⁰⁰. Четвертые предпочитают вести речь не столько об организации надзора, сколько об организации работы прокурора (прокуратуры) по реализации возложенных на него обязанностей (компетенции)²⁰¹. Наконец, пятые ведут речь об организации работы и управления в органах прокуратуры²⁰². В этой связи справедливым видится суждение о том, что сложность и многообразие элементов, свойств и сторон организации работы прокуратуры не позволяют создать полное и исчерпывающее представление об организации работы прокуратуры любого звена²⁰³.

В контексте приведенных подходов термин «организация», как правило, используется для обозначения устройства, создания условий и процесса осуществления прокурорского надзора (деятельности) с целью оптимизации функционирования прокурорской системы по реализации поставленных перед ней целей и задач. В этой связи организацию пенитенциарного надзора в общем виде можно определить как устройство, создание условий и процесс осуществления пенитенциарного надзора с целью обеспечения законности в местах принудительной изоляции.

Организация пенитенциарного надзора как создание оптимальных условий охватывает: управление и контроль исполнения возложенных на соответствующих должностных лиц обязанностей по реализации пенитенциарного надзора; планирование и учет объема работы

²⁰⁰ См.: Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб., 2000. С. 78–122 ; Организация работы городской (районной) прокуратуры: методич. пособие / под общ. ред. С.И. Герасимова. М., 2001 ; Ашурбеков Т.А. Общие вопросы организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов. Махачкала, 2002 ; Настольная книга прокурора. М., 2003 ; Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М., 2012 ; Настольная книга прокурора: практ. пособие. В 2 ч. / под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. М., 2020 ; и др.

²⁰¹ См.: Бессарабов Г.Г. Прокурорский надзор за соблюдением права на свободу совести в учреждениях пенитенциарной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 108–148.

²⁰² См.: Смирнов А.Ф. Организационно-правовые факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997. С. 59–120 ; Прокурорский надзор: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. / Ю.Е. Винокуров и др.; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2006. С. 71–94 ; Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М., 2006. С. 120–136.

²⁰³ См.: Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник. М., 2005. С. 38.

и результатов деятельности по реализации пенитенциарного надзора; информационно-аналитическую, правовую и обеспечительную работу; кадровую работу; прогнозирование работы по осуществлению пенитенциарного надзора; координацию и взаимодействие с иными органами и лицами при осуществлении пенитенциарного надзора²⁰⁴.

Организация прокурорского надзора как процесс осуществления пенитенциарного надзора содержит деятельность, направленную на непосредственную реализацию и организацию внутренней работы прокуратуры по осуществлению пенитенциарного надзора, а также вспомогательную деятельность²⁰⁵.

В науке достаточно детально раскрыты вопросы организации прокурорского надзора в целом²⁰⁶ и применительно к принудительной изоляции в частности²⁰⁷. При этом основное внимание уделено вопросам

²⁰⁴ Об организации прокурорского надзора как создании оптимальных условий см. подробнее: Организация работы городской (районной) прокуратуры: методич. пособие / под общ. ред. С.И. Герасимова. М., 2001. С. 9–58.

²⁰⁵ Об организации прокурорского надзора как процессе его осуществления см. подробнее: Смирнов А.Ф. Организационно-правовые факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации: дис ... докт. юрид. наук. М., 1997. С. 73 ; Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник / под общ. ред. А.Ф. Смирнова. М., 2005. С. 37–38.

²⁰⁶ См.: Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2005. С. 222–224 ; Бессарабов В.Г. Организация и деятельность российской прокуратуры (1996–2006). Нальчик, 2006. С. 126–128 ; Прокурорский надзор: учебник. 7-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2007. С. 75 ; Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник / под общ. ред. А.Ф. Смирнова. М., 2005. С. 37–38 ; Организация работы прокуратуры городов, районов и приравненных к ним прокуратур: сб. материалов семинаров по обмену опытом (24 июня и 12 октября 2010 г.). Вып. 5 / под общ. ред. Э.Б. Хатова. М., 2011 ; Основные организационно-распорядительные, информационно-справочные и иные документы по вопросам организации работы в прокуратуре города, района / под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. М., 2010 ; Настольная книга прокурора: практ. пособие. Ч. 2. 5-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. М., 2020 ; и др.

²⁰⁷ См.: Березинов С.В., Ковалев О.Г., Степанищев А.В. Прокурорский надзор за соблюдением законов в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственного изолятора: методические рекомендации. М., 2009 ; Божедаров В.Ф., Бриллиантов А.В. Медико-санитарное обеспечение осужденных в исправительных учреждениях: вопросы прокурорского надзора. М., 2007 ; Бриллиантов А.В., Тараканов С.М. Прокурорский надзор за законностью содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. М., 2012 ; Прокурорский надзор за законностью уголовных наказаний: методич. пособие. М., 2008 ; Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав и свобод осужденных к лишению свободы: пособие / В.К. Артеменков и др. М., 2016 ; Настольная книга прокурора: практ. пособие. Ч. 2. 5-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. М., 2020.

оптимизации надзора (созданию оптимальных условий) и непосредственно процессу его осуществления. В этой связи в рамках данного исследования акцент будет сделан на отдельных теоретических проблемах устройства пенитенциарного надзора.

В общем виде организация пенитенциарного надзора как устройство включает в себя его структуру, субъектов, а также характер связей и взаимодействие между ними. В свою очередь, структура представляет собой организационные принципы и направления реализации надзора. Субъекты – органы, структурные подразделения прокуратуры и ее должностные лица (прокуроры), на которые законом возлагаются обязанности по осуществлению пенитенциарного надзора; характер связи (взаимодействие) – распределение компетенции, полномочий и обязанностей между этими субъектами по его непосредственной реализации.

Поскольку пенитенциарный надзор прокуратуры представляет собой отдельный вид прокурорского надзора, осуществляемого в рамках существующих отраслей прокурорского надзора, его организация строится на основных принципах организации прокурорского надзора с учетом специфики поднадзорной среды: единстве прокурорской системы, централизации, независимости, законности и гласности ее деятельности, а также организационных началах – зональном и предметном разграничении компетенции и полномочий (объема ее работы). Отмеченные принципы носят универсальный характер, обуславливающийся, прежде всего, их обязательным закреплением в нормативных правовых актах высшей юридической силы, регулирующих организацию и деятельность прокуратуры, – Конституции РФ и Законе о прокуратуре; их происхождением – все они служат результатом анализа и обобщения предшествовавшей продолжительной прокурорской деятельности и, наконец, их фундаментальным характером по отношению к современной прокурорской деятельности и ее нормативно-правовому регулированию. В этой связи их общий характер находит свое отражение не только в устройстве и создании оптимальных условий осуществления пенитенциарного надзора, но также в непосредственной деятельности по его реализации.

Принцип единства прокурорской деятельности обеспечивает единство системы органов и организаций прокуратуры, осуществляющий пенитенциарный надзор и запрещает создание и деятельность на территории Российской Федерации иных органов, не входящих в единую систему органов прокуратуры, что имеет важное значение при решении вопроса об оптимизации деятельности специализированных

и территориальных органов прокуратуры с целью повышения общей эффективности пенитенциарного надзора. Кроме того, единство прокурорской деятельности обеспечивается запретом вмешательства в осуществление пенитенциарного надзора со стороны прочих органов власти, а также негосударственных структур, занимающихся осуществлением общественного контроля в местах принудительной изоляции, с целью повлиять на принимаемые прокуратурой решения или воспрепятствовать ее деятельности.

Единство реализации пенитенциарного надзора обеспечивается исключительной компетенцией Генерального прокурора РФ, устанавливающей комплекс полномочий по осуществлению пенитенциарного надзора нижестоящими прокурорами: только он принимает решения об образовании, реорганизации и упразднении специализированных и территориальных органов прокуратуры, непосредственно реализующих обязанности по осуществлению пенитенциарного надзора, определению их статуса и компетенции. В этой связи Генеральный прокурор РФ устанавливает штаты и структуру управления по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний Генеральной прокуратуры РФ²⁰⁸, Главной военной прокуратуры, определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру территориальных и специализированных органов прокуратуры, реализующий пенитенциарный надзор. Генеральный прокурор РФ также издает обязательные для исполнения всеми прокурорскими работниками органов прокуратуры директивы, регулирующие вопросы организации и осуществления пенитенциарного надзора и устанавливающие единые цели, задачи, направления и полномочия по его реализации, нацеленные на единое понимание и применение нормативных правовых актов, обеспечивающих законность пенитенциарной изоляции.

Обязанности по реализации пенитенциарного надзора также возложены на прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним специализированных прокуроров. Согласно пункту 1 приказа Генерального прокурора РФ от 7 мая 2008 г. № 84 (в ред. от 21.08.2019 № 583) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», основные обязанности по организации прокурорского надзора за исполнением законов в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении

²⁰⁸ См.: Положение об управлении по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации: утв. Генеральным прокурором РФ 9 апреля 2018 г.

преступлений, при исполнении уголовных наказаний и применении судом принудительных мер медицинского характера, возлагаются на прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним военных прокуроров. Такое распределение компетенции также способствует единству осуществления пенитенциарного надзора.

Принцип централизации в большей степени относится к вопросам построения организационной структуры осуществления пенитенциарного надзора и означает, что он осуществляется из единого центра – Генпрокуратуры России: все специализированные и территориальные органы прокуратуры по вопросам реализации пенитенциарного надзора подчиняются вышестоящим органам, подразделениям и должностным лицам органов прокуратуры, а все вместе – Генеральному прокурору РФ. Такой подход обеспечивает максимальную компетентность и оперативность управления всеми субъектами прокурорской деятельности, осуществляющими пенитенциарный надзор, а также в исключительных или особых случаях – взаимозаменяемость прокуроров. Так, пункт 2.2 приказа Генерального прокурора РФ от 7 мая 2008 г. № 84 устанавливает исключительную компетенцию специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, действующих на правах районных (межрайонных) с подчинением соответствующим прокурорам субъектов Федерации. Вместе с тем в соответствии с п. 2.5 данного приказа при отсутствии на территории субъекта РФ специализированной прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях соответствующие полномочия по осуществлению надзора возлагаются на территориальных прокуроров – прокуроров городов и районов. В силу действия принципа централизации в особых случаях прокурор субъекта РФ может взять на себя выполнение полномочий специализированного прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях или соответствующего нижестоящего территориального прокурора. Таким образом, ключевые вопросы осуществления пенитенциарного надзора разрешаются на уровне региональных прокуратур по зонально-предметному принципу с учетом приоритета территориального начала организации прокурорского надзора.

Как один из принципов организационного устройства пенитенциарного надзора централизация имеет определенную специфику, заключающуюся в некотором ее ограничении. Как уже отмечалось, основные обязанности по организации прокурорского надзора возлагаются на региональных (и приравненных к ним военных прокуроров), осуществляющих непосредственное руководство деятельностью

нижестоящих специализированных прокуратур по соблюдению законов в исправительных учреждениях, а также при отсутствии последних – в соответствующих нижестоящих территориальных прокуратурах. И в этой связи прокуратуры субъектов РФ наряду с Генеральной прокуратурой РФ выступают в роли основного звена, контролирующего осуществление пенитенциарного надзора. Такой подход является определяющим для всех прокуратур субъектов РФ и вытекает из требований действующего законодательства, регулирующего территориальные начала организации и деятельности уголовно-исполнительной системы и основные принципы организации контроля за ее деятельностью (ст. 73 УИК РФ и ст. 5, п. 6 ч. 1 ст. 38 Закона об УИС). Таким образом, принцип централизации применительно к пенитенциарному надзору имеет некоторую специфику в «вертикальном» срезе. С учетом особенностей назначения прокуроров субъектов РФ отмеченное обстоятельство может быть воспринято как определенное препятствие для проведения единой политики в рассматриваемой сфере, однако это не так в силу исключительного федерального регулирования вопросов принудительной изоляции.

Кроме «вертикальной», принцип централизации имеет «горизонтальную» специфику, заключающуюся в наличии автономной от территориальных органов прокуратуры системы надзора за законностью пенитенциарной изоляции со стороны органов военной прокуратуры.

Вместе с тем анализ профильных директив Генпрокуратуры России²⁰⁹ позволяет сделать вывод о том, что организация деятельности военных прокуратур по осуществлению надзора за законностью пенитенциарной изоляции на гауптвахтах и в дисциплинарных воинских частях также строится на принципах единства и централизации организации и осуществления надзора за законностью принудительной изоляции: едином нормативном регулировании, схожем распределении обязанностей и определении направлений надзора, единых подходах к его реализации. Такой подход вызывает поддержку: надзор за законностью пенитенциарной изоляции военнослужащих должен сохраняться за органами военной прокуратуры, по крайней мере, при сохранении действующей системы комплектования Вооруженных Сил РФ. С учетом современной специфики организации и деятельности отечественной армии, а также незначительного распространения мер «военного»

²⁰⁹ Приказ Генерального прокурора РФ от 16 января 2014 г. № 6 (в ред. от 21.08.2019 № 584) «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

лишения свободы среди прочих видов пенитенциарной изоляции, нет смысла реорганизовывать существующий порядок и «демилитаризировать» прокурорский надзор на данном направлении. Взаимодействие с иными органами прокуратуры по вопросам осуществления пенитенциарного надзора должно строиться по зонально-предметному принципу с учетом приоритета и специфики действия централизованного начала организации прокурорского надзора. Таким образом, наличие отдельной системы органов военной прокуратуры, осуществляющих надзор за законностью пенитенциарной изоляции в Вооруженных Силах РФ, также не является препятствием для единой правовой политики Генеральной прокуратуры РФ в сфере обеспечения законности пенитенциарной изоляции.

Принцип независимости при осуществлении пенитенциарного надзора обеспечивается запретом вмешательства в какой-либо форме в осуществление надзора со стороны иных лиц, наличием отдельного предмета и пределов пенитенциарного надзора, его организацией и особым арсеналом правовых средств, а также весьма существенными экономическими, социальными и правовыми гарантиями прохождения службы в органах прокуратуры. При этом важно подчеркнуть, что речь идет только о внешней независимости. Что же касается внутриорганизационной деятельности органов прокуратуры, взаимоотношений ее отдельных частей внутри системы, то здесь не может быть и речи о независимости²¹⁰.

Вместе с тем в силу высокого уровня автономности уголовно-исполнительной системы, особенностей дислокации большинства исправительных учреждений, существенной специализации прокурорского надзора за их деятельностью и исторических особенностей организации прокурорского надзора создается реальная угроза фактического сращивания прокурорской деятельности с административной и организационной деятельностью поднадзорных лиц, прежде всего администрациями исправительных учреждений. При этом в этих случаях не исключается необоснованное «вмешательство» как со стороны прокуратуры в деятельность поднадзорных лиц, так и обратное влияние поднадзорной среды на объективность прокурорского надзора, что, безусловно, создает угрозу независимости пенитенциарного надзора прокуратуры, дискредитирует его значение. Нивелировать данные негативные проявления призвана слаженная работа контролирующих

²¹⁰ См.: Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник / под общ. ред. А.Ф. Смирнова. М., 2005. С. 35.

подразделений прокуратуры (курирующих прокуроров), грамотная кадровая работа, а также организационно-правовые преобразования специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях.

Законность осуществления пенитенциарного надзора, прежде всего означает легитимность данного вида прокурорской деятельности, обеспечиваемой закрепленными в Законе о прокуратуре направлениями прокурорской деятельности, по которым она реализуется. Несмотря на отсутствие легального определения используемого термина, данная деятельность строится в строгом соответствии с требованиями законов и неукоснительным соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В этом смысле законность пенитенциарного надзора совпадает с традиционным ее пониманием как режима и результата прокурорской деятельности в целом: с одной стороны, реализующие данное направление деятельности прокуроры действуют в пределах предусмотренных законом прав, с другой – их деятельность направлена на обеспечение правомерного состояния пенитенциарной изоляции – единство и укрепление законности, защиту прав и свобод лиц, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Вместе с тем существуют некоторые особенности реализации данного принципа применительно к пенитенциарному надзору, заключающиеся в наличии широкого подзаконного и ведомственного нормативного регулирования принудительной изоляции, приводящего к широкому пониманию данного принципа. В этой связи обеспечение законности пенитенциарной изоляции включает в себя не только следование требованиям, закрепляемым в актах высшей юридической силы – Конституции Российской Федерации и законах, но также в подзаконных и ведомственных актах, регулирующих принудительную изоляцию. Поэтому одной из дополнительных гарантий от «размывания» прямого действия, верховенства и единства применения закона должно служить требование о безусловном соблюдении правового положения личности как неотъемлемого элемента принципа законности пенитенциарной изоляции.

Принцип гласности в большей степени определяет деятельность прокуратуры и охватывает: возможность любым законным способом свободно получать информацию о деятельности прокуратуры по осуществлению пенитенциарного надзора и состоянии поднадзорной среды – принудительной изоляции; обязанность соответствующих прокурорских работников информировать федеральные государственные органы власти, органы власти субъектов РФ, органы местного само-

управления, а также население в специально установленном порядке о состоянии законности в сфере принудительной изоляции от общества; пенитенциарный надзор прокуратуры осуществляется гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод человека и граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

В последнее время в содержании данного принципа выделяют два аспекта. В первом случае под гласностью понимается активное освещение деятельности соответствующего органа, причем зачастую акцент делается на инициативном освещении недостатков в процессе и результатах такой деятельности. Во втором – речь идет о создании условий для максимальной прозрачности его деятельности, и в этом контексте термин «гласность» часто заменяется понятием открытости деятельности соответствующего органа. В этой связи представляется более правильным говорить об открытости деятельности прокуратуры при осуществлении пенитенциарного надзора с учетом ограничений этого начала, предусмотренного действующим законодательством.

Организация и деятельность по осуществлению пенитенциарного надзора строится на основе зонального или предметно-зонального принципа организации работы прокуратуры. В этой связи основные обязанности по непосредственному осуществлению пенитенциарного надзора возлагаются на прокуратуры первичного звена: на специализированные прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях; в случае их отсутствия – на районные (межрайонные) или городские территориальные прокуратуры и на военные прокуратуры гарнизонов (прокуратуры флотилий). Согласно приказам Генпрокуратуры России №№ 6 и 24, контроль за деятельностью указанных прокуратур несут соответствующие прокуроры субъектов Федерации (окружные военные прокуроры). Обязанности по реализации контрольных функций возлагаются на начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров субъектов РФ (соответствующих должностных лиц военных окружных прокуратур). За каждым из прокуроров (старших прокуроров) отделов и управлений закрепляется определенное количество нижестоящих специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, а при их отсутствии – соответствующих районных (межрайонных) или городских прокуратур. Аналогичным образом организуется деятельность военных прокуратур по осуществлению пенитенциарного надзора. Указанные прокуроры фактически представляют собой

функциональных руководителей, осуществляющих непосредственный контроль и руководство осуществлением пенитенциарного надзора. В свою очередь, общий контроль и руководство на этом направлении осуществляют управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний Генпрокуратуры России и Главная военная прокуратура. Таким образом, основные вопросы устройства пенитенциарного надзора разрешаются на уровне региональных прокуратур по зонально-предметному принципу с учетом приоритета территориального начала организации прокурорского надзора.

Организация пенитенциарного надзора по зонально-предметному принципу исключает иные формы специализации прокурорской деятельности, например введение отдельных должностей специализированных прокуроров. Такие предложения периодически высказываются в науке, причем спектр мнений достаточно широк: от введения должности специального (независимого) прокурора по американскому образцу²¹¹ до учреждения должности прокурора, осуществляющего свои обязанности в какой-то определенной сфере прокурорской деятельности.

Институты Независимого прокурора (*Independent Counsel*), осуществляющего свою деятельность в специальном присутствии по назначению независимых прокуроров (*Special Division of Appointing Independent Counsels*) Апелляционного суда округа Колумбия (*US Court of Appeals for the District of Columbia*), основной задачей которого является уголовное преследование высших должностных лиц государства²¹², либо специальных прокуроров, назначаемых для производства расследования в случае конфликта интересов профессиональных участников судопроизводства, существующие в некоторых странах, не могут быть имплементированы в российское законодательство по причине существенного различия в уголовном судопроизводстве России и этих стран. По своей сути они представляют собой один из элементов политического сдерживания в зарубежной системе уголовной юстиции, точнее уголовного преследования, и в этой связи не могут быть встроены в систему отечественного прокурорского надзора. Учреждение же должностей отдельных специализированных прокуроров для осущест-

²¹¹ См.: Прокурор придет, а кто порядок наведет? // URL: <https://rusplt.ru/society/prokuror-pridet-poryadok-28883.html>; Лыков А. От кого не зависит прокурор. Пресечь телефонное право может институт независимого прокурора // URL: <https://rg.ru/2011/05/18/pravo.html>; Бушманов И. Специальный прокурор придет на помощь // URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/spetsialnyy-prokuror-pridet-na-pomoshch/>

²¹² См.: Власихин В.А. Служба обвинения в США: закон и политика. М., 1981. С. 11–31.

вления надзорных функций, например пенитенциарных прокуроров вместо соответствующих специализированных прокуратур, с позиции организации прокурорской деятельности представляет собой однозначный шаг назад в развитии прокурорского надзора, поэтому едва ли стоит поддерживать такие предложения.

Широкое подзаконное и ведомственное нормативное регулирование принудительной изоляции и особенности организации деятельности исправительных учреждений обусловливают наличие существенной специализации в осуществлении прокурорско-надзорной деятельности, что, в свою очередь, служит дополнительным аргументом в пользу функционирования специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, а также предполагает глубокое погружение прокурорских работников в отдельный нормативный правовой массив, требующий высокой профессиональной специализации. В этой связи специализация прокурорской деятельности по осуществлению пенитенциарного надзора необходима. Однако она не должна носить радикальный характер, предполагающий значительные структурные преобразования сложившейся прокурорской деятельности. Представляется достаточным создание соответствующих условий труда в соответствующих прокуратурах, в том числе путем освобождения прокурорских работников от иных непрофильных обязанностей, как, например, это закрепляет п. 2.4 приказа Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6, предписывающий региональным и приравненным к ним военным прокурорам исключать факты возложения на прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов администрациями пенитенциарных учреждений, а также начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров субъектов РФ (соответствующих должностных лиц военных прокуратур), осуществляющих контроль за организацией надзора в этой сфере, обязанностей по другим направлениям надзора.

Направления реализации пенитенциарного надзора определяются с учетом предмета и пределов пенитенциарного надзора и основываются на предметно-объектном подходе. В литературе в пенитенциарный надзор, как правило, включают следующие направления: надзор за исполнением законов администрациями СИЗО; надзор за соблюдением прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в СИЗО; надзор за исполнением требований закона об обеспечении в СИЗО режима, изоляции, охраны; надзор за исполнением требований закона при применении к лицам, содержащимся в СИЗО, мер поощрительного характера и дисциплинарного воздействия; надзор за

законностью рассмотрения и разрешения предложений, заявлений и жалоб лиц, содержащихся в СИЗО; надзор за исполнением законов в помещениях, функционирующих в режиме СИЗО, а также в отношении осужденных, оставленных для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию СИЗО; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы; надзор за соблюдением исполнения законов при исполнении принудительных мер, назначаемых по решению суда и предполагающих принудительную изоляцию от общества; надзор за соблюдением прав лиц, отбывающих принудительные меры, назначенные по решению суда и предполагающие принудительную изоляцию от общества; надзор за законностью содержания осужденных в исправительных учреждениях; надзор за соблюдением требований закона об условно-досрочном освобождении, замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания; надзор за законностью деятельности администрации исправительных учреждений по организации исполнения режимных требований; надзор за исполнением законов администрацией исправительных учреждений об обязательном образовании осужденных, материально-бытовом, медико-санитарном обеспечении осужденных; надзор за законностью применения взысканий к осужденным; надзор за соблюдением прав осужденных на обращения; надзор за законностью и своевременностью освобождения осужденных от отбывания наказания; надзор за исполнением законов при исполнении наказания в виде принудительных работ; надзор за исполнением законов администрациями учреждений, исполняющих назначенные судом меры принудительного характера, и др.²¹³

В профильных директивах Генпрокуратуры России обращается внимание на следующие вопросы реализации прокурорского надзора за законностью принудительной изоляции: содержания в местах предварительного заключения (СИЗО, гауптвахты); применения мер воздействия (физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия); дисциплинарной практики, включая переводы в более строгие условия и водворения в дисциплинарный сектор (ЕПКТ, ПКТ, ШИЗО и др.); применения мер поощрения; медико-санитарного, материально-бытового обеспечения; разрешения обращений и обжалований предварительно заключенных и осужденных; прав, свобод и законных интересов лиц, отывающих принудительную изоляцию;

²¹³ См.: Настольная книга прокурора: практ. пособие. Ч. 2. 5-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. М., 2020. С. 107–155.

раздельного содержания; привлечения к труду; предоставления льгот лицам, отбывающим пенитенциарную изоляцию; актов администраций мест принудительной изоляции и командования дисциплинарных воинских частей и соответствующих воинских должностных лиц; оперативно-розыскной деятельности в местах принудительной изоляции; досрочного освобождения и замены наказания на более мягкий вид; взаимодействия с ОНК; транспортировки предварительно заключенных и осужденных; исполнения наказаний, не связанных с изоляцией от общества; обращений в Европейский Суд по правам человека²¹⁴.

Различный правовой характер и содержание принудительной изоляции значительно усложняют попытки предложить универсальную структуру организации пенитенциарного надзора. В этой связи в литературе определение направлений его реализации, как правило, идет путем уточнения пределов надзора по субъектам и видам деятельности поднадзорных лиц (охвата складывающихся в ходе деятельности поднадзорных лиц правоотношений). В результате организация (устройство) пенитенциарного надзора структурно распадается на многие направления, и их количество в каждом конкретном случае обусловливается глубиной прокурорского надзора применительно к конкретной мере принудительной изоляции и виду учреждения, ее реализующего. Таким образом, определяющее значение при определении устройства пенитенциарного надзора имеет содержание конкретных мер принудительной изоляции и характер органов и учреждений (мест), их исполняющих. Поэтому в любом случае в устройстве пенитенциарного надзора структурно должны быть выделены направления, охватывающие надзор за законностью реализации всех существующих мер принудительной изоляции и деятельностью органов и учреждений (мест), их реализующих.

Стоит напомнить, что к мерам пенитенциарной изоляции относятся: уголовно-процессуальное задержание подозреваемых и лиц по запросам иностранных государств для их последующей экстрадиции; предварительное заключение под стражу; задержание осужденных, уклоняющихся от отбывания наказания; арест осужденных, уклоняющихся от отбывания наказания; пожизненное и срочное лишение свободы; арест как мера уголовного наказания; содержание в дисциплинарной воинской части; содержание на гауптвахте в качестве

²¹⁴ См.: Приказ Генерального прокурора РФ от 16 января 2014 г. № 6 (в ред. от 21.08.2019 № 584) «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

исполнения уголовно-процессуального задержания и (или) предварительного заключения под стражу; принудительное содержание в психиатрическом стационаре специального типа и психиатрическом стационаре специального типа с интенсивным наблюдением; пребывание в контрольно-пересыльных пунктах при исправительных учреждениях и следственных изоляторах; конвой и транспортировка осужденных и иных лиц, отбывающих меры принудительной изоляции; исполнение наказания в виде принудительных работ. Соответственно, организационно для реализации надзора за законностью исполнения каждой из указанных мер должно быть выделено и разработано отдельное направление в устройстве пенитенциарного надзора.

К сожалению, на сегодняшний день не для всех из указанных направлений разрешены эти вопросы. Так, неохваченными (или охваченными не в полной мере) остаются вопросы организации (осуществления) прокурорского надзора за законностью исполнения: задержания подозреваемых; задержания осужденных, уклоняющихся от отбывания наказания; задержания лиц по запросу иностранных государств с целью их последующей экстрадиции; ареста осужденных, уклоняющихся от отбывания наказания; пребывания в контрольно-пересыльных пунктах при исправительных учреждениях и следственных изоляторах; конвоя и транспортировки осужденных и иных лиц, отбывающих меры принудительной изоляции; уголовно-процессуальной деятельности в местах принудительной изоляции²¹⁵.

Другая проблема заключается в разработке оптимальной структуры организации (содержания) пенитенциарного надзора для данных направлений. Высокий уровень организации прокурорского надзора за законностью предварительного заключения и лишения свободы²¹⁶ позволяет использовать отдельные элементы его устройства в качестве модельных.

С учетом требований профильных директив Генерального прокурора РФ²¹⁷ в общем виде структура организации прокурорского надзора

²¹⁵ На некоторые из этих проблем уже обращалось внимание ученых. См., например: Крымов А.А. Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2015. С. 256–258.

²¹⁶ См.: Настольная книга прокурора: практ. пособие. Ч. 2. 5-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. М., 2020. С. 84–111.

²¹⁷ См.: Приказ Генерального прокурора РФ от 16 января 2014 г. № 6 (в ред. от 21.08.2019 № 584) «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

за законностью принудительной изоляции охватывает вопросы: законности нахождения (водворения) в местах принудительной изоляции; соблюдения сроков пребывания (нахождения); соблюдения порядка, режима и условий содержания в местах принудительной изоляции; законности дисциплинарной практики, включая применение мер поощрения; соблюдения порядка рассмотрения и разрешения обращений; соблюдения общих и специальных прав, свобод и законных интересов лиц, отбывающих принудительную изоляцию; законности актов администраций органов и учреждений, исполняющих принудительную изоляцию, их соответствия действующему законодательству; законности освобождения, в том числе досрочного, из мест принудительной изоляции; законности проведения оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности. В литературе эти направления прокурорского надзора, с учетом положений ст. 32 Закона о прокуратуре, сводят к двум основным: законности нахождения в местах принудительной изоляции, охватывающей в том числе законность водворения (помещения), перемещения и освобождения из мест принудительной изоляции, а также обеспечению соблюдения установленного законодательством правового положения лиц, отбывающих принудительную изоляцию, включающую в себя также порядок и условия ее отбывания²¹⁸. Кроме того, в рамках каждого направления, как правило, отдельно выделяются вопросы, связанные с проведением проверок в соответствующих органах и учреждениях. Отмеченные элементы вполне могут составить универсальное содержание устройства пенитенциарного надзора и использоваться для разработки соответствующих методик осуществления прокурорского надзора за законностью исполнения принудительной изоляции как в целом, так и для отдельных ее мер.

Как отмечалось, ключевые вопросы устройства пенитенциарного надзора разрешаются на уровне региональных прокуратур по зонально-предметному принципу с учетом приоритета территориального начала организации прокурорского надзора. Вместе с тем национальная специфика предполагает активное участие в процессе реализации надзора за законностью исполнения принудительной изоляции специализированных прокуратур – прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, а также военной прокуратуры.

Встречается мнение об отсутствии необходимости в существовании специализированных прокуратур, поскольку их наличие представляет

²¹⁸ См.: Сопнева Е.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы: дис. канд. юрид. наук. М., 2000. С. 14–15.

собойrudимент советской системы и не отвечает современным потребностям организации прокурорского надзора.

Действительно, образование и существование отдельных специализированных прокуратур во многом обусловливалось прежней организацией прокурорского надзора, направленного на охват всех сфер государственной, общественной и хозяйственной жизни общества и государства. С учетом того что существовала необходимость надзора в сферах деятельности (правовых отношениях), не зависящих от административно-территориального деления страны, возникала необходимость в создании специализированных органов и учреждений прокуратуры, призванных осуществлять надзор за хозяйственными и государственно-правовыми структурами, функционирующими вне зависимости от административно-территориального устройства. Такие специализированные прокуратуры организовывались и осуществляли свою деятельность с учетом принципов функционирования соответствующих поднадзорных структур: транспортные прокуратуры — по линейному началу организации деятельности основного вида транспорта — железнодорожному; военные — по принципу дислокации вооруженных сил. Их функционирование служило одной из оптимальных форм реализации зонально-предметного принципа организации работы органов прокуратуры в специфических сферах государственной, общественной и хозяйственной жизни общества и государства. С их помощью наилучшим образом достигался необходимый уровень правомерного состояния поднадзорной среды, которого территориальные прокуратуры не могли должным образом обеспечить.

Существование таких специализированных прокуратур в настоящий момент (действующих по «производственному принципу»²¹⁹) полностью обусловлено организацией современного прокурорского надзора. С учетом сохранения за ним определяющего положения в системе функций отечественной прокуратуры, охвата деятельности подавляющего большинства органов, учреждений и должностных лиц, осуществляющих публичное управление, представляется неоправданной полная ликвидация специализированных прокуратур такого типа. Их упразднение или реорганизация возможны лишь в случае существенного изменения организации прокурорского надзора в целом либо упразднения (изменения) характера или содержания деятельности поднадзорных структур, как это произошло, например, с прокура-

²¹⁹ Российский прокурорский надзор: учебник / под ред. проф. А.Я. Сухарева. М., 2001. С. 84–85.

турами войсковых частей в 90-х годах XX в., фактически утратившими статус спецпрокуратур и превратившимися в прокуратуры ЗАТО, приравненные к соответствующим территориальным прокуратурам, в связи с изменением роли военно-промышленного комплекса в экономике страны²²⁰.

Сложнее обстоит вопрос со специализированными прокуратурами, образуемыми и действующими наряду с территориальными в тех регионах, где последние не в состоянии обеспечить надлежащее состояние законности в определенных сферах в силу специфики поднадзорного объекта, большой значимости его деятельности для соответствующего региона или, в исключительных случаях, широкого распространения нарушения законов в определенной области общественных отношений. Ранее по такому принципу была организована работа прокурора по трудовым делам (в 20-х годах XX в. в двадцати наиболее экономически развитых губерниях РСФСР), прокуратуры на Северном Кавказе (во второй половине 90-х годов XX в.), Кемеровской межрайонной прокуратуры по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли (так называемой «угольной» прокуратуры, образованной в 2010 г.). Деятельность таких специализированных прокуратур может быть ограничена определенным периодом или достижением поставленных перед ними задач, и в этом смысле возможна постановка вопроса о целесообразности их существования в конкретных социально-экономических условиях.

К последнему типу специализированных прокуратур как раз и относятся прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях. Основная их масса осуществляет свою деятельность на правах межрайонных прокуратур с подчинением соответствующим прокурорам субъектов РФ и фактически представляет собой специализированное звено первичного территориального органа прокуратуры.

В литературе учреждение и функционирование специализированных органов прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, как правило, обусловливают необходимостью усиления влияния на состояние законности при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы и иных мер принудительного

²²⁰ Такой вывод можно сделать в том числе из анализа пункта 1.1 приказа Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84, предписывающего прокурору Амурской области обеспечить осуществление прокурорского надзора на территории ЗАТО Циолковский, а также космодрома «Восточный», а в соответствии с п. 2 этого же приказа соответствующим прокурорам субъектов РФ – руководство и обеспечение деятельности специализированных прокуратур за исполнением законов на особо режимных объектах.

характера, назначаемых судом²²¹, а также разгрузки работы территориальных органов прокуратуры²²². Представляется, что их деятельность в большей степени обусловлена особенностями организации и деятельности отечественной уголовно-исполнительной системы и мест принудительной изоляции, предполагающей большую организационную, хозяйственную и правовую специфику и автономию, высокий уровень концентрации исправительных учреждений и мест принудительной изоляции в некоторых регионах и административно-территориальных единицах, их дислокацией, а также историческими традициями организации прокурорского надзора. С учетом изложенных особенностей вести речь об упразднении специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в отсутствии кардинального изменения организации и деятельности уголовно-исполнительной системы и мест принудительной изоляции не представляется возможным.

Существование специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в действующем формате действительно может вызвать ряд обоснованных упреков. Так, организация их деятельности существенно не менялась практически с момента их учреждения в начале 80-х годов XX в. Фактическое ограничение их компетенции надзором за деятельностью исправительных учреждений, исключающей надзор за законностью пребывания в иных местах принудительной изоляции, способствует формированию неадекватного представления оrudиментарном характере отечественной уголовно-исполнительной системы, ее несоответствии реальному состоянию развития гражданского общества и провозглашенных в Конституции Российской Федерации приоритетов построения правового государства и, как следствие, необоснованной постановке вопроса о необходимости существования специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в современных условиях вообще. Кроме того, довольно часто высказываются претензии об их фактическом сращивании с уголовно-исполнительной системой, приводящем к деформированию надзорной деятельности на данном направлении.

²²¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». С приложением ведомственных нормативных актов / под общ. ред. и с предисл. Генерального прокурора РФ, проф. Ю.И. Скуратова. М., 1996. С. 50 ; Российский прокурорский надзор: учебник / под ред. проф. А.Я. Сухарева. М., 2001. С. 90.

²²² См.: Сопнева Е.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы: дис. канд. юрид. наук. М., 2000. С. 36.

Для повышения эффективности деятельности спецпрокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях необходимо: во-первых, расширить компетенцию таких прокуратур, возложив на них дополнительно обязанности по осуществлению надзора не только за законностью содержания в исправительных и лечебно-профилактических учреждениях уголовно-исполнительной системы, но также во всех прочих местах лишения свободы и принудительной изоляции от общества (пенитенциарной изоляции), за исключением гауптвахт и воинских дисциплинарных частей; во-вторых, при сохранении общих принципов организации их работы в целом определить регионы, где их деятельность в силу невысокого уровня концентрации исправительных учреждений и мест принудительной изоляции представляется излишней, упразднить такие спецпрокуратуры и передать отдельные полномочия по надзору за законностью исполнения принудительной изоляции территориальным органам прокуратуры; в-третьих, реорганизованные специализированные прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях переименовать в пенитенциарные прокуратуры в связи с изменением предмета их надзора; несоответствием содержания термина «исправительные учреждения», используемого в профильных директивах Генпрокуратуры России, уголовно-исполнительному законодательству²²³; а также неоднозначному пониманию в науке понятия «соблюдения законов»²²⁴; в-четвертых,

²²³ Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что термином «исправительные учреждения» охватываются исправительные и воспитательные колонии, лечебные исправительные учреждения, СИЗО, тюрьмы, дисциплинарные воинские части и арестные дома (ст. 16 УИК РФ). Согласно приказу Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6, спецпрокуратуры надзирают за законностью деятельности лишь исправительных колоний и лечебных исправительных учреждений. Остальные исправительные учреждения и иные учреждения, исполняющие пенитенциарную изоляцию от общества, поднадзорны территориальным органам прокуратуры или же военным прокурорам.

²²⁴ В теории права соблюдение предполагает правомерное поведение субъектов права, выражющееся в воздержании от совершения противоправных действий. Исполнение в отличие от соблюдения предполагает как более высокую степень активности субъектов права – осуществление содержащихся в законах предписаний, так и пассивную форму – следование установленным запретам и воздержание от совершения противоправных действий. Вместе с тем, когда речь идет о реализации конституционных норм, по мнению некоторых ученых, корректнее использовать понятие «соблюдение Конституции Российской Федерации», поскольку это – единственная форма, в которой происходит реализация конституционных запретов, ограничений, многих принципов и статутных норм. Поэтому в теории прокурорского надзора преимущественно речь ведется о надзоре за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. См. подробнее: Прокурорский надзор: учебник. Воронеж, 2011. С. 243–244 ; Ашурбеков Т. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции РФ // Законность. 2006. № 7. С. 3–4.

в директивах Генеральной прокуратуры РФ более рельефно выделить направление надзора, связанное с обеспечением правового положения лиц, отбывающих принудительную изоляцию от общества.

С учетом расширения предмета надзора и предложений по реорганизации специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законодательства в исправительных учреждениях, представляется необходимым также внести соответствующие изменения в структуру и компетенцию управления по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний Генеральной прокуратуры РФ, возложив дополнительные обязанности по организации и проведению надзора в местах пенитенциарной изоляции на профильные структурные подразделения: отдел по надзору за исполнением законов в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и отдел по надзору за исполнением законов в следственных изоляторах.

Предлагаемые организационные преобразования наряду с оптимизацией кадровой работы будут способствовать повышению эффективности пенитенциарного надзора. Таким образом, отвечая на вопрос о необходимости существования специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, можно заключить следующее: упразднение таких спецпрокуратур в современных условиях представляется нецелесообразным, они должны продолжить свою деятельность, но в реорганизованном виде. С учетом сохранения принципов территориальной организации деятельности уголовно-исполнительной системы пенитенциарные прокуратуры должны осуществлять свою деятельность на правах межрайонных прокуратур с подчинением соответствующим прокурорам субъектов РФ.

Вместе с тем если организация взаимодействия специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях с территориальными и военными органами прокуратуры находится на удовлетворительном уровне, то взаимодействие с транспортными прокуратурами нуждается в дополнительном внимании. Наиболее рельефно эти проблемы проявляются при осуществлении прокурорского надзора за законностью транспортировки предварительно заключенных и осужденных.

Как уже отмечалось, приказ Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84 возлагает на прокуроров субъектов РФ полномочия по надзору за исполнением законов в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, при исполнении уголовных наказаний и применении назначенных судом принудительных мер медицинского характера, а также руководству и обеспечению деятельности специализированных прокуратур по надзору за исполне-

нием законов в исправительных учреждениях. В свою очередь, надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере деятельности железнодорожного, воздушного и водного транспорта в соответствии с п. 3 данного приказа возлагается на окружных транспортных прокуроров (действующих на правах прокуроров субъектов РФ). Таким образом, формально рассматриваемые вопросы по территориальному признаку подпадают в юрисдикции транспортных прокуроров, а по предметному находятся в ведении специализированных прокуратур по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях или же соответствующих территориальных прокуроров.

Решению затронутой проблемы препятствуют объективные сложности в обеспечении правового положения лишенных свободы лиц в ходе их транспортировки под конвоем. Прежде всего, это динамичность самого процесса этапирования, обуславливающая многократную смену территориальной и предметной прокурорской подведомственности, объективно затрудняющая определение ответственного надзирающего прокурора на конкретном этапе транспортировки. В результате практическая организация действенного прокурорского надзора за соблюдением прав лишенных свободы лиц в процессе их перемещения железнодорожным, водным или воздушным транспортом остается проблемой.

Реальное обращение лишенных свободы лиц с жалобой к прокурору фактически возможно лишь по прибытии к месту производства следственных действий или отбывания наказания либо в транзитно-пересыльных пунктах в случае их непосредственного посещения специализированными прокурорами по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях. Очевидно, что при таких обстоятельствах вопросы законности транспортировки действительно выпадают из оперативного прокурорского внимания. В этой связи Европейский Суд по правам человека оценил как неэффективную деятельность транспортных прокуроров в плане правовой защиты прав и законных интересов лишенных свободы лиц в ходе их транспортировки под конвоем²²⁵.

²²⁵ В апреле 2019 г. Европейский Суд по правам человека по итогам рассмотрения дела «Алексей Томов и другие против России» вынес решение о нарушении российскими властями статьи 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно запрета пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания в процессе транспортировки под конвоем подозреваемых, обвиняемых и осужденных. В частности, были установлены недостатки российского законодательства, касающиеся правового регулирования перемещения лишенных свободы лиц и юридического обеспечения их эффективными средствами правовой защиты, в том числе прокурорского надзора на данном направлении. См. подробнее: Дело 18255/10 «Алексей Томов и другие против России» // URL: <https://european-court-help.ru/delo-18255-10-tomova-i-drugie-protiv-rossii/>

При этом Суд не учел специфику организации отечественного прокурорского надзора, согласно которой основные обязанности по обеспечению правового положения таких лиц возлагаются не на транспортную, а на специализированную прокуратуру по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях. По крайней мере, директивы Генерального прокурора РФ в этих вопросах отдают приоритет последней. Так, согласно пункту 1.11 приказа Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6, прокуроры, надзирающие за соблюдением законов в исправительных учреждениях, в частности, обязаны «проводить регулярные проверки соблюдения прав подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, заключенных под стражу и осужденных при их направлении соответственно к месту производства следственных действий, отбывании наказания и перемещение из одного места отбывания наказания в другое под конвоем сотрудников специальных подразделений уголовно-исполнительной системы железнодорожным, воздушным и водным транспортом».

В этой связи решение проблемы видится в следующем:

На законодательном уровне в Законе о содержании под стражей закрепить аналогичную статье 76 УИК РФ норму, регулирующую транспортировку под конвоем лишенных свободы лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений²²⁶.

На уровне директив Генпрокуратуры России в профильном приказе, регулирующем осуществление надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, возложить на специализированных прокуроров по надзору за исполнением законом в исправительных учреждениях обязанность проводить регулярные проверки соблюдения прав подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, заключенных под стражу и осужденных не только при их направлении, соответственно, к месту производства следственных действий, отбывании наказания и перемещении из

²²⁶ Нормативно-правовую основу транспортировки осужденных составляют статьи 60.2, 76, 80 УИК РФ и Инструкция по служебной деятельности специальных подразделений уголовно-исполнительной системы по конвоированию, утвержденная совместными приказами Минюста России и МВД России, носящими гриф ограниченного распространения. Однако эти положения касаются только осужденных к лишению свободы и принудительным работам. В отношении же находящихся под стражей подозреваемых, обвиняемых и подсудимых действующее законодательство оставляет вопрос открытым, что является существенным пробелом Закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

одного места отбывания наказания в другое, но также при их приеме (прибытии). В этом же приказе возложить на надзирающих прокуроров обязанность при проведении проверки исправительного учреждения или следственного изолятора в обязательном порядке проверять законность условий содержания лишенных свободы лиц в контрольно-пересыльных пунктах при этих учреждениях; с учетом особенностей их функционирования установить соответствующую периодичность проводимых проверок.

На уровне директив Генпрокуратуры России, регулирующих организацию и осуществление надзора за обеспечением законности на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, определить основные принципы взаимодействия между транспортными и специализированными прокурорами по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях по вопросам транспортировки лишенных свободы лиц; в частности, прямо возложить на транспортных прокуроров обязанность обеспечивать законность при транспортировке лишенных свободы лиц, предусмотрев возможность оперативной прокурорской проверки условий транспортировки таких лиц транспортными прокурорами с правом полноценного прокурорского реагирования в случае обнаружения нарушения условий транспортировки или иного нарушения прав и законных интересов лишенных свободы лиц, транспортируемых к месту отбывания наказания или иного принудительного содержания.

Глава 3

ИНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕСТАХ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ ИЗОЛЯЦИИ

§ 3.1. Участие прокурора в судебном разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора

Одним из направлений реализации пенитенциарного надзора прокуратуры служит участие прокурора в рассмотрении и разрешении дел, связанных с исполнением приговора. В рамках данной деятельности прокурор принимает участие в разрешении вопросов, связанных с изменением, продлением и отменой (освобождением) от отбывания мер пенитенциарной изоляции. Согласно действующему законодательству, вопросы, связанные с исполнением приговора, регулируют разделом XIV УПК РФ. Отечественное законодательство традиционно относит рассмотрение и разрешение данных дел к исключительной компетенции суда в уголовном судопроизводстве.

В науке уголовного процесса исполнение приговора как уголовно-процессуальная деятельность определяется либо в качестве завершающего этапа судопроизводства – стадии исполнения приговора, либо в качестве комплекса отдельных производств, возникающих в ходе или после обращения судебных решений к реализации. Конечный выбор зависит от критериев, положенных в основу классификации уголовно-процессуальной деятельности. Если критерием выступает деление судопроизводства на последовательные этапы – стадии, то исполнение приговора необходимо понимать в качестве завершающей стадии уголовного процесса²²⁷. В случае дифференциации уголовного процесса на отдельные производства, под исполнением приговора понимается комплекс отдельных производств, направленных на разрешение вопросов, возникших после вынесения судебного решения и связанных с его исполнением²²⁸.

²²⁷ См. подробнее: Свиридов М.К. Сущность и предмет стадии исполнения приговора. Томск, 1978. С. 97–108 ; Кузова Э.Ф. Исполнение приговора. М., 1960. С. 18 ; Перлов И.Д. Исполнение приговора. М., 1963. С. 13 ; Матвиенко А.Е. Приговор суда и его исполнение. Минск, 1968 ; и др.

²²⁸ См.: Добровольская Т.Н. Деятельность суда, связанная с исполнением приговоров. М., 1979. С. 18–20 ; Якимович Ю.К. Дополнительные и особые производства в уголовном процессе России. Томск, 1994. С. 23–75 ; Воронин О.В. Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с условно-досрочным освобождением. Томск, 2004. С. 32–46.

С учетом положений главы 47 УПК РФ второй подход представляется более предпочтительным. Уголовно-процессуальный закон объединяет уголовно-процессуальные производства, связанные с исполнением приговора, закрепляя для них единый порядок рассмотрения и разрешения таких дел (ст. 399 УПК РФ).

Основное предназначение рассматриваемых производств заключается в обеспечении прав и законных интересов участников уголовно-процессуальной деятельности в ходе и после обращения судебных решений к исполнению путем правильного применения уголовных, уголовно-исполнительных, уголовно-процессуальных и иных норм, регулирующих складывающиеся в ходе реализации решений суда правовые отношения.

В уголовно-процессуальной литературе справедливо отмечается специфика данной уголовно-процессуальной деятельности, заключающаяся в особенностях стоящих перед ней задач, ее направленности, особом круге участников и специфики содержания их деятельности²²⁹.

Пункт 6 статьи 399 УПК РФ устанавливает, что в судебных производствах по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора, участвует прокурор. В условиях прежнего законодательства участие прокурора в этих производствах обусловливалось осуществлением надзорных функций²³⁰.

Современная концепция прокурорского надзора определяет одним из критериев предмета надзора деятельность соответствующего субъекта. Это означает, что пределы надзора ограничены не характером и содержанием правоотношений, а институциональной принадлежностью субъекта. Поэтому единые по своей правовой природе отношения, складывающиеся в ходе исполнения приговора, становятся предметом различных направлений прокурорской деятельности. С учетом того что действующее законодательство исключает суд из объекта надзорной деятельности, в ходе исполнения наказания прокурор осуществляет надзор лишь за деятельностью пенитенциарных органов и учреждений, а при рассмотрении судом вопросов, связанных с исполнением приговора, участвует в судебном производстве на правах участника, не наделенного надзорной властью.

²²⁹ См.: Якимович Ю.К. Дополнительные и особые производства в уголовном процессе России. Томск, 1994. С. 25–30 ; Николюк В.В. Привод, задержание и заключение под стражу осужденного, скрывшегося в целях уклонения от отбывания наказания: науч.-практ. пособие. М., 2018. С. 8–32. (Библиотека российского судьи.)

²³⁰ См.: Спириidonов Б.М. Прокурорский надзор в стадии исполнения приговора. М., 1983. С. 59–76 ; Малышева О.А. Уголовно-процессуальные основы исполнения приговора: учебник для магистратуры и аспирантуры. М., 2017. С. 46.

Существует мнение, что, участвуя в уголовно-процессуальных производствах, не связанных с изобличением лица в совершении преступления и назначением ему наказания, прокурор осуществляет надзор, однако объектом надзора является не деятельность суда (или сам суд), а состояние законности²³¹. При кажущейся логичности предлагаемого подхода проблематично определить результат деятельности (состояние законности), игнорируя деятельность самого субъекта, ведущего производство. Поэтому даже в этом случае следует признать, что осуществление надзора за состоянием законности будет обуславливать оценку прокурором законности деятельности суда, что не будет соответствовать его роли в современном судебном производстве.

Учитывая осуществление прокурором в производстве по уголовному делу функции обвинения, можно предположить, что основанием прокурорской деятельности в рассматриваемых производствах является поддержание последствий обвинения²³². Проектируя направленность обвинительной деятельности на производства, связанные с разрешением вопросов исполнения приговора, можно предположить, что такие «последствия» должны отражать содержание обвинения, то есть быть направлены на применение уголовно-правовых и иных ограничений в ходе отбывания наказания. За основу в этом случае можно взять решение Европейского Суда по делу «Кэмбелл (*Campbell*) и Фелл (*Fell*) против Соединенного Королевства», определившего критерии отнесения деятельности публично-правовых субъектов в стадии исполнения приговора к уголовному обвинению. Согласно приводимому решению, деятельность государственных органов является уголовным обвинением, если она направлена на применение уголовных или дисциплинарных мер, заключающихся в лишении осужденного льгот или права на досрочное освобождение за правонарушение в ходе исполнения наказания²³³.

Действительно, деятельность, удовлетворяющая данным критериям, в некоторых случаях может быть определена в качестве разновидности обвинительной, однако она не входит в предмет прокурорской деятельности, согласно отечественному законодательству. Вопросы дисциплинарной практики осужденных решает администрация пени-

²³¹ См.: Бойков А.Д. Третья власть в России. М., 1997. С. 225.

²³² См.: Шалумов М.С. Проблемы совершенствования правового статуса государственного обвинителя как участника судебного разбирательства // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тезисы науч.-практ. конференции. Ч. II. М., 2005. С. 67–70.

²³³ См.: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. Т. 1. М., 2000. С. 443–446.

тенциарных учреждений; в свою очередь, разрешение вопросов, связанных с досрочным освобождением, смягчением наказания и т.п., является исключительной прерогативой суда, к тому же российское законодательство в качестве меры воздействия не предусматривает лишение осужденного возможности досрочного освобождения или смягчения наказания. Более того, активность прокурора может носить разнонаправленный характер. Например, если в случае оспаривания возможности предоставления условно-досрочного освобождения (далее – УДО) или иной меры, направленной на облегчение положения осужденного, ее можно отнести к аналогу обвинительной, то при согласии прокурора с предоставлением подобных мер такое отнесение вряд ли возможно. В связи с этим не следует сводить прокурорскую деятельность в производствах по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора, к какой-либо форме поддержания последствий обвинения.

Несмотря на нормативное определение в УПК РФ лишь основных функций, деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве гораздо разнообразнее и не исчерпывается поддержанием обвинения, осуществлением уголовного преследования и реализацией прокурорского надзора. По мнению некоторых ученых, прокурор также осуществляет так называемую процессуальную правообеспечительную функцию, заключающуюся в обеспечении нормального развития уголовно-процессуальных отношений и создании тем самым условий для успешной правоприменительной деятельности²³⁴. К примеру, А.А. Тушев считает, что в судебных стадиях и производствах современного уголовного процесса прокурор осуществляет две основные функции: поддерживает государственное обвинение и реализует правообеспечительную деятельность²³⁵. При этом в судебных стадиях и производствах, не связанных с реализацией уголовного преследования или поддержанием государственного обвинения, деятельность прокурора ограничивается исключительно правообеспечением.

Уголовно-процессуальный закон, определяя участника со стороны прокуратуры, участнику в судебных стадиях и производствах, использует два термина – «государственный обвинитель» и «прокурор». Так, например, статьи 227, 237 УПК РФ, устанавливая порядок

²³⁴ См.: Юркевич Н.А. Реализация правообеспечительной функции в стадии предания обвиняемого суду. Томск, 1991. С. 16.

²³⁵ См.: Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб., 2005. С. 32.

подготовки к судебному заседанию и проведения предварительного слушания, именуют участника со стороны прокуратуры «прокурором», а не «государственным обвинителем». Аналогичным образом поступает законодатель, когда ведет речь об участии прокурора в таких стадиях уголовного процесса, как кассационный и надзорный пересмотр судебных решений (ст. 402 УПК РФ) и исполнение приговора (ст. 399 УПК РФ). В то же время, когда речь идет об участии прокурора в суде первой инстанции или (и) в апелляционном пересмотре судебных решений, законодатель использует термин «государственный обвинитель». Такой подход законодателя косвенно подтверждает различное правовое положение и функциональное содержание прокурорской деятельности в различных уголовно-процессуальных производствах. В этой связи есть основания полагать, что в производствах, направленных на разрешение вопросов, возникающих в ходе исполнения приговора, деятельность прокурора не связана с реализацией функции уголовного преследования и вполне может укладываться в осуществление правообеспечительной деятельности.

Упрощенный характер производств по рассмотрению вопросов, возникающих в ходе исполнения приговора, не позволяет признать прокурора стороной в деле. Прокурор, участвующий в деле, не преследует ни материально-правовой, ни процессуальный интерес. Фактически он является незаинтересованным наблюдателем, обладающим полномочиями участвовать в деле, высказывать суду свое мнение, а также приносить представления на решения суда, не соответствующие его мнению. В такой роли прокурор фактически выступает особым независимым участником, призванным способствовать вынесению законного и обоснованного судебного решения. В литературе такая процессуальная деятельность именуется ассоциативным участием прокурора в разрешении дела²³⁶. Ассоциативность в этом случае заключается в том, что он наряду с судом частично выступает в положении субъекта судебного познания.

Прокурор, участвующий в судебном разбирательстве в порядке ст. 399 УПК РФ, обладает несколько схожим положением по сравнению с прокурором, вступающим в гражданский процесс для дачи заключения. Вместе с тем их процессуальная роль различна. Основное отличие в том, что участие в судебном разрешение вопросов исполнения приговора обусловливается не только (и не всегда) реализацией последствий досудебной надзорной деятельности, но также созда-

²³⁶ См.: Российский прокурорский надзор: учебник. М., 2001. С. 167.

нием дополнительных гарантий вынесения законного и обоснованного решения в упрощенном судебном производстве (в определенном смысле компенсацией недостающего процессуального содержания по сравнению с основным судебным производством по разрешению уголовного дела)²³⁷.

Кроме того, прокурор, участвующий в разрешении указанных дел, всегда обеспечивает публичный интерес, а не интересы отдельных участников производства, которые как могут совпадать с ним, так и иметь иную направленность. В этой связи он всегда оказывает содействие суду в разрешении дела, а не выступает в роли «помощника» (или представителя) других участников производств, связанных с разрешением конкретных вопросов исполнения приговора.

Наличие отдельной уголовно-процессуальной функции, направленной на обеспечение интересов общества и государства, позволяет признать прокурора, участвующего в производствах, связанных с разрешением вопросов исполнения приговора, самостоятельным участником судопроизводства.

В отличие от правообеспечительной прокурорской деятельности в сфере интересов защиты (оказания юридической помощи) значительно уже и обуславливается лишь отстаиванием конкретных притязаний осужденных или иных лиц (к примеру, на досрочное освобождение), в то время как участие прокурора, не исключая удовлетворения таких притязаний, может выражаться в противоположенной направленности, например, в воспрепятствовании освобождению таких лиц из соображений законности или охраны публичного интереса. Аналогично ограничивается прокурорская деятельность от деятельности представителя пенитенциарного учреждения.

Принимая участие в судебном рассмотрении и разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора, прокурор, согласно ст. 399 УПК РФ, лишь высказывает суду свое мнение, основанное на оценке представленных иными участниками судопроизводства материалов, а не дает заключение или выносит какой-либо иной правоприменительный акт.

²³⁷ Такая «компенсационная» роль прокурора в упрощенных производствах – типичное явление для уголовного процесса. Например, именно необходимостью компенсации (дополнительного обеспечения) недостающего процессуального содержания можно объяснить обширные распорядительно-надзорные полномочия прокурора при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью дознавателя в ходе досудебного производства по уголовным делам. В последнем случае существенные надзорные и распорядительные полномочия необходимы ему в том числе и для обеспечения прав и законных интересов участников дознания (досудебного упрощенного производства).

На первый взгляд состязательность, предполагающая жесткое размежевание основных процессуальных функций, исключает какую-либо ассоциативность в судебном познании. Вместе с тем состязательное начало, будучи определяющим, реализуется по-разному в различных производствах и стадиях уголовного процесса. В судебном производстве по уголовным делам – ключевом производстве – состязательность, безусловно, выступает в качестве руководящего и определяющего принципа. В предварительном производстве – в большей степени как метод деятельности участников производства. А в производствах по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора, как психологическая установка участников судопроизводства на процессуальный спор²³⁸. Такое различие обусловлено различным предметом, направленностью и содержанием деятельности участников в различных уголовно-процессуальных производствах. Применительно к рассматриваемым производствам, ввиду неравного процессуального положения основных участников, невозможности их распределения на стороны, активной роли суда в определении порядка рассмотрения дела и собирания доказательств, состязательность действует ограниченно, однако это не противоречит статье 123 Конституции РФ и основным принципам современного уголовного процесса, а лишь служит отражением особенностей уголовно-процессуальной деятельности по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора.

Наличие отдельной уголовно-процессуальной функции позволяет признать за прокурором, участвующим в производстве по рассмотрению вопросов исполнения приговора, статус самостоятельного участника судопроизводства. Существует мнение, что прокурор, не осуществляя надзор, в уголовном процессе может выступать либо представителем государства²³⁹, либо публичным истцом²⁴⁰. В связи с этим возникает вопрос: кем выступает в рассматриваемом случае прокурор? Думается, в данном случае он является, скорее, представителем, нежели публичным истцом. Такое заключение основывается на том, что публичный истец в уголовном судопроизводстве всегда есть сторона в процессе, играющая одну процессуальную роль (неизменную позицию по делу), обусловленную материально-правовым интересом.

²³⁸ См.: Бибило В.Н. Конституционные принципы правосудия и их реализация в стадии исполнения приговора. Минск, 1986. С. 89.

²³⁹ См.: Матевосян Е.А. Участие прокурора по делам о применении принудительных мер медицинского характера: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 18.

²⁴⁰ См.: Круглов И.В. Уголовный иск и механизм его доказывания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 16.

В производствах, связанных с исполнением приговора, хотя деятельность прокурора также направлена на применение материальных норм, довольно трудно вести речь о его неизменной позиции по делу: в отношении одного осужденного он может поддержать представление администрации, в отношении другого – выступить против. При этом и в первом, и во втором случае его позиция будет основана на законе.

Такое возможно из-за того, что он, не будучи непосредственным участником правоотношений по применению рассматриваемых мер, должен оценить возможность применения соответствующей меры (например, досрочного освобождения) с позиции обеспечения как общественных интересов, так и интересов осужденных (иных лиц) и по результатам оценки избрать ту или иную роль в производстве. Поэтому, реализуя правообеспечительную функцию в рамках производства, связанного с исполнением приговора, прокурор выступает публичным представителем, отстаивающим как интересы общества, заключающиеся, например, в воспрепятствовании освобождению неисправившегося осужденного, так и интересы претендующих на досрочное освобождение осужденных, заключающиеся в содействии освобождению конкретного исправившегося осужденного. Или, говоря проще, оказывает содействие суду в законном и обоснованном решении вопроса о применении соответствующей меры.

Одной из особенностей прокурорского надзора на досудебном этапе производств, связанных с исполнением приговора, заключается в том, что прокурор в случае выявления случаев необоснованного представления материалов в суд может не реагировать на них до их судебного рассмотрения. В этой связи для повышения эффективности прокурорской деятельности предлагается наделить его правом вхождения в суд с представлением о возбуждении соответствующих уголовно-процессуальных производств²⁴¹. С формальных позиций нет препятствий для закрепления такой возможности ни в рамках надзорных, ни в рамках процессуальных полномочий. Более того, учитывая, что законодательство предоставляет возможность прокурору инициировать возбуждение уголовно-процессуальной деятельности по результатам надзорных проверок за исполнением законов, отсутствие подобной возможности при осуществлении надзора за законностью деятельности уголовно-исполнительной системы вызывает недоумение. Однако в этом случае возникает закономерный вопрос: учитывая, что осужденному и пред-

²⁴¹ См.: Матвиенко А.Е., Бибило В.Н. Уголовное судопроизводство по исполнению приговора. Минск, 1982. С. 107.

ставителю администрации пенитенциарного учреждения также предоставляется право инициирования уголовно-процессуальной деятельности, есть ли смысл наделять прокурора аналогичным правом?

Как видится, принимая во внимание осуществление надзора на досудебном этапе производства, для устранения неоправданного дублирования процессуальных прав участников прокурор должен инициировать процессуальную деятельность в исключительных случаях²⁴². Механизм реализации этого права должен быть аналогичен механизму инициирования процессуальной деятельности осужденным или его адвокатом (законным представителем). Например, возбуждение ходатайства прокурора перед судом о предоставлении УДО должно реализовываться через администрацию учреждения и автоматически влечь за собой ее обязанность представить характеристику на осужденного и заключение о возможности УДО. В этой связи следует дополнить ст. 175 УИК РФ указанием на то, что правом подачи представления в суд обладает также прокурор. Аналогичные изменения необходимо внести и в ст. 399 УПК РФ и ст. 33 Закона о прокуратуре.

Пункт 6 статьи 399 УПК РФ предусматривает факультативное участие прокурора в рассмотрении и разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора. Директивы Генерального прокурора РФ предписывают прокурорам принимать обязательное участие в разрешении указанных дел. На практике прокуроры всегда принимают участие в судебном рассмотрении всех вопросов данной категории дел.

Существует мнение, что прокурор должен приобрести статус обязательного участника производств, связанных с разрешением вопросов исполнения приговора. Такая необходимость обусловливается наличием в этом производстве уголовно-процессуального доказывания²⁴³ или же фактически обязательным участием его процессуального оппонента – адвоката осужденного²⁴⁴. Разделяя идеи об обязательном нормативном закреплении участия прокурора в данных производствах, обусловливать их нужно его особой ролью. Во-первых, доказывание осуществляется на всех стадиях и производствах уголовного процесса, поэтому это никоим образом не объясняет необходимость обязатель-

²⁴² См.: Глазкова В.Н. Прокурорский надзор за законностью представления к условно-досрочному освобождению лиц, условно осужденных с обязательным привлечением к труду // Проблемы охраны прав и интересов осужденного. Кемерово, 1985. С. 131.

²⁴³ См.: Добровольская Т.Н. Деятельность суда, связанная с исполнением приговоров. М., 1979. С. 80.

²⁴⁴ См.: Малышева О.А. Уголовно-процессуальные основы исполнения приговора: учебник для магистратуры и аспирантуры. М., 2017. С. 47.

ного участия прокурора в рассматриваемых производствах. Во-вторых, УПК РФ не относит прокурора к субъектам доказывания в ходе процессуальной деятельности по разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора. Наконец, несмотря на то что действительна, как показывает практика, адвокат осужденного практически всегда принимает участие в рассмотрении и разрешении дел данной категории, действующий УПК РФ также закрепляет его факультативное участие в судебном производстве.

Уголовно-процессуальный закон устанавливает, что прокурор, участвующий в рассматриваемых производствах, высказывает суду свое мнение о возможности применения той или иной меры, направленной на изменение или прекращение отбывания наказания. Изучение практики показывает, что такая возможность используется в большинстве дел, однако при этом формы его реализации различны. Так, в некоторых делах мнение прокурора выражается в форме письменной резолюции на представлении или характеристике осужденного. Хотя такой подход с формальных позиций не противоречит действующему процессуальному законодательству, едва ли подобную практику следует считать оправданной. Представляется, что в случае участия прокурора в разрешении данных дел он должен письменно излагать суду свое мнение с обязательным указанием мотивов и оснований, которое также дополнительно должно быть отражено в протоколе судебного заседания.

В литературе высказывается мнение о необходимости наделения прокурора, участвующего в деле, такими правами участника судопроизводства, как заявлять ходатайства и отводы, представлять доказательства (материалы), задавать вопросы и т.п.²⁴⁵ Безусловно, эти права необходимы прокурору как субъекту, обеспечивающему публичный интерес в данных производствах, поэтому такие предложения вызывают поддержку.

§ 3.2. Правозащитная прокурорская деятельность в местах пенитенциарной изоляции

Генеральный прокурор РФ предписывает нижестоящим прокурорам рассматривать надзор за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих наказания и назначенные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержа-

²⁴⁵ См.: Свиридов М.К. Порядок разрешения дел об условно-досрочном освобождении от наказания: учеб. пособие. Томск, 1972. С. 45.

ния задержанных и заключенных под стражу, как одно из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры по защите конституционных прав и законных интересов граждан, находящихся в исправительных и лечебно-профилактических учреждениях, СИЗО, помещениях, функционирующих в режиме СИЗО, транзитно-пересыльных пунктах при исправительных учреждениях и СИЗО, содержащихся на гауптвахтах и в дисциплинарных воинских частях (п. 1 приказа Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6). Таким образом, подчеркивается, что одной из главных задач прокурорского надзора в рассматриваемой отрасли служит обеспечение правового положения лиц, находящихся в принудительной изоляции. На достижение поставленной задачи направлена в том числе правозащитная прокурорская деятельность в местах принудительной (пенитенциарной) изоляции.

В общем виде правозащитную деятельность прокуратуры можно определить как деятельность, включающую в себя обеспечение, охрану, защиту и восстановление средствами прокурорского надзора нарушенных прав и свобод личности со стороны поднадзорных прокуратуре субъектов. Она полностью охватывается прокурорским надзором и, согласно п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, служит составной частью его содержания.

Обеспечение правового положения личности означает создание реальных условий и осуществление конкретных мер для реализации прав, свобод и законных интересов лица. Под охраной, как правило, понимается обеспечение правомерного состояния поднадзорной среды, при котором невозможно нарушение правового положения человека и гражданина путем принятия мер, направленных на предупреждение нарушений прав и свобод, на устранение причин, их порождающих, и условий, им способствующих. Защита, в свою очередь, предполагает деятельность по противодействию нарушению прав, свобод и законных интересов лица в отличие от охраны носит производный характер и возникает в качестве ответной реакции на произошедшее нарушение правового положения личности. Наконец, восстановление представляет собой деятельность по приведению нарушенного правового положения в прежнее правомерное состояние.

Применительно к прокурорской деятельности охрана выражается в предупреждении возможного нарушения правового положения личности, наблюдении за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также готовности реагировать на возможное нарушение. В таком понимании эта деятельность входит в содержание прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина,

однако этим не исчерпывается. В свою очередь, защита нарушенных прав и свобод, осуществляемая различными средствами прокурорского реагирования, составляет правозащитное направление прокурорской деятельности. Она осуществляется как путем применения прокурорско-надзорных средств, так и с помощью реализации иных восстановительных возможностей.

Подобное деление условно в силу того, что конкретное прокурорское производство может протекать как в форме охранительной, так и восстановительной деятельности, являясь отражением реализации нескольких функций прокуратуры и предусматривать реализацию различных средств прокурорского реагирования. Однако если взять за основу направленность деятельности и форму ее осуществления, то возможно выделить деятельность прокурора, где основной задачей будет являться создание условий для реализации правового положения личности – прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и деятельность, направленную на защиту нарушенных прав личности, – правозащитная деятельность прокурора. При этом первое направление будет реализовываться исключительно в форме прокурорского надзора, второе – в рамках всех функций прокуратуры. С учетом того что прокурорский надзор является определяющей функцией прокуратуры, можно заключить, что правозащитная деятельность по отношению к нему носит производный характер.

Наличие нескольких направлений, связанных с обеспечением правового положения личности, позволяет некоторым ученым вести речь о реализации отечественной прокуратурой отдельной правообеспечительной или правозащитной функции²⁴⁶.

Для того чтобы признать правообеспечительную или правозащитную деятельность в качестве отдельной функции, необходимо, чтобы они обладали единым содержанием и формой реализации. Однако они имеют неодинаковое правовое содержание и реализуются в рамках различных направлений. Поэтому ни правообеспечение, ни правозащита не являются теми видами деятельности, которые отражают сущностную природу современных прокурорских органов. В этой связи не стоит определять их в качестве отдельных функций современной прокуратуры. В определенном смысле можно вести речь об осуществлении прокуратурой отдельной правообеспечительной или правозащитной

²⁴⁶ См.: Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история события, люди. М., 2003. С. 18 ; Гущин В.З. Правозащитные функции военной прокуратуры в современных условиях // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 36.

функции, но исключительно на уровне обобщающего понятия. В этой связи между терминами «прокурорская правозащитная деятельность» и «прокурорская правообеспечительная деятельность» не усматривается принципиальной разницы, и в данном случае они используются в качестве синонимичных понятий.

Поскольку даже соответствующая закону деятельность поднадзорных лиц может создавать угрозу или приводить к нарушению правового положения личности, в прокурорском надзоре в целом и рамках его отдельных отраслей наряду с надзором за исполнением законов практически всегда выделяется прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод личности, который как раз и служит формой реализации правозащитной прокурорской деятельности. В этой связи существуют следующие направления реализации правозащитной деятельности прокуратуры: отдельная отрасль – прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; отдельные направления правозащитной деятельности в рамках специальных отраслей прокурорского надзора; и правозащитная прокурорская деятельность, реализуемая в рамках ненадзорных направлений деятельности прокуратуры²⁴⁷.

В предмет отдельной отрасли – прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – входит обеспечение (защита) прав и свобод человека и гражданина (личности) со стороны всех поднадзорных прокуратуре субъектов. В свою очередь, предметом в специальных отраслях также выступает надзор за соблюдением прав и свобод личности, однако уже исключительно со стороны субъектов, входящих в предмет надзора данных отраслей.

Обеспечение общеправового положения личности в рамках отдельной отрасли – прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина происходит на четырех основных уровнях:

На первом – общем (базовом) – уровне прокурор обеспечивает правовое положение всех лиц, закрепляемое в общепризнанных международном стандартах и национальном законодательстве, независимо от их гражданской принадлежности. В этом случае, как правило, речь идет об обеспечении на территории страны основных прав личности в рамках международно-правового и конституционного статуса личности.

²⁴⁷ Правозащитная прокурорская деятельность, осуществляемая при реализации ненадзорных функций и направлений деятельности прокуратуры, охватывает обеспечение прокурором прав и свобод человека и гражданина в уголовном, гражданском и арбитражном судопроизводстве, а также при реализации полномочий в ходе уголовного преследования и поддержания государственного обвинения, координационной деятельности, международного сотрудничества и прочих направлений деятельности.

Здесь средствами прокурорского надзора обеспечиваются права и свободы всех лиц, пребывающих на территории Российской Федерации. На втором – национальном – уровне прокурор обеспечивает личные, политические, социальные, экономические и прочие права граждан Российской Федерации. Эти права и свободы устанавливаются Конституцией РФ, а также иными законами, действующими на территории Российской Федерации. Основным субъектом прокурорской охраны и защиты на этом уровне выступают граждане Российской Федерации. На третьем – специальном – уровне прокурор обеспечивает правовое положение социально-охраняемых и социально-защищаемых категорий граждан Российской Федерации: ветеранов, инвалидов и прочих лиц, в отношении которых действует специальное законодательство в части предоставления социальной защиты, дополнительных гарантий и льгот или иных преференций. Наконец, на четвертом – исключительном – уровне прокурор обеспечивает правовое положение лиц (граждан), находящихся в трудной жизненной ситуации, которые самостоятельно не могут реализовать свои права в силу состояния здоровья, возраста, зависимого положения, особого физического и психического состояния при сложившихся на конкретный момент обстоятельствах.

В рамках правозащитной прокурорской деятельности в специальных отраслях прокурор надзирает за обеспечением прав лиц, обладающих специальным правовым статусом, со стороны поднадзорных субъектов, входящих в предмет надзора соответствующей специальной отрасли. Здесь прокурор обеспечивает те права, которые не охватываются отдельной отраслью надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Как правило, в этом случае они отдельно определяются в Законе о прокуратуре в предмете надзора соответствующей отрасли, например, так, как это делается в ст. 32 указанного Закона применительно к лицам, отбывающим принудительную (пенитенциарную) изоляцию. Таким образом, в рамках специальных отраслей прокурорского надзора существует еще один уровень обеспечения правового положения личности – обеспечение прав лиц, обладающих специальным правовым статусом, поведение которых регулируется поднадзорными прокуратуре субъектами или же которые находятся в зависимом от них положении.

В этой связи прокурорская правозащитная деятельность в местах пенитенциарной изоляции включает в себя обеспечение прав и свобод и лиц, содержащихся в местах пенитенциарной изоляции, и реализуется как в рамках основной отрасли – прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод гражданина, так и специальной отрасли – проку-

порского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

В рамках специальной отрасли статья 32 Закона о прокуратуре устанавливает, что средствами прокурорского надзора обеспечивается правовое положение лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказания и иные меры принудительного характера, назначаемые судом. Таким образом, с учетом требований закона в рамках пенитенциарного надзора прокуратура надзирает за соблюдением прав следующих категорий изолированных лиц:

- задержанных по подозрению в совершении преступлений и водворенных в ИВС;
- задержанных по запросу иностранного государства для обеспечения их последующей выдачи и водворенных в ИВС;
- задержанных осужденных, уклоняющихся от отбывания наказания, и водворенных в ИВС;
- военнослужащих, задержанных по подозрению в совершении преступлений и водворенных на гауптвахту в качестве места исполнения уголовно-процессуального задержания;
- подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, заключенных под стражу и содержащихся в СИЗО (ПФРСИ);
- заключенных под стражу по запросу иностранного государства для обеспечения их последующей выдачи и содержащихся в СИЗО;
- военнослужащих, заключенных под стражу по подозрению или обвинению в совершении преступлений и содержащихся на гауптвахте в качестве места исполнения предварительного заключения;
- осужденных, уклоняющихся от отбывания наказания, заключенных под стражу и содержащихся в СИЗО (ПФРСИ);
- осужденных, отбывающих наказания в виде лишения свободы, переведенных в СИЗО для обеспечения необходимости их участия в следственных и процессуальных действиях и содержащихся в СИЗО (ПФРСИ);
- осужденных к лишению свободы на срок не свыше шести месяцев, оставленных в СИЗО (ПФРСИ) с их согласия;
- осужденных к лишению свободы, оставленных с их согласия для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию СИЗО (ПФРСИ);
- осужденных к срочному лишению свободы, отбывающих наказания в исправительных учреждениях;

- осужденных к срочному лишению свободы, отбывающих наказания в лечебных исправительных учреждениях;
- осужденных к срочному лишению свободы и находящихся в лечебно-профилактических учреждениях (больницах) уголовно-исполнительской системы;
- осужденных к лишению свободы, отбывающих наказания в тюрьмах;
- осужденных к пожизненному лишению свободы, отбывающих наказания в исправительных учреждениях;
- осужденных к наказанию в виде принудительных работ и отбывающих наказания в исправительных центрах;
- осужденных-военнослужащих, отбывающих наказание в дисциплинарных воинских частях;
- подозреваемых, обвиняемых и осужденных, находящихся в транзитно-пересыloчных пунктах СИЗО и исправительных учреждений;
- лиц, проходящих по решению суда принудительное лечение в ПССТ и ПССТИН;
- лиц, направленных в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь, для проведения принудительного обследования или экспертизы в рамках расследуемого уголовного дела по постановлению следователя, дознавателя или суда.

Статья 32 Закона о прокуратуре в первую очередь включает в предмет прокурорского надзора законность нахождения этих лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказания и иные меры принудительного характера, назначаемые судом. Обеспечение законности их нахождения в местах принудительной (пенитенциарной) изоляции служит основной задачей правозащитной прокурорской деятельности в рамках пенитенциарного надзора.

Законность нахождения в местах пенитенциарной изоляции включает в себя законность оснований водворения (помещения) лица в пенитенциарное учреждение и его содержания, заключающегося главным образом в соблюдении сроков содержания (пребывания) и порядка освобождения, а также в некоторых случаях – в соответствии фактического режима содержания назначенному по приговору (решению) суда или решению компетентного органа или должностного лица.

Законность водворения оценивается, прежде всего, установлением наличия документов, позволяющих водворить и содержать лицо в соответствующем месте пенитенциарной изоляции и исчислить сроки содержания или пребывания в нем. При этом, как уже было отме-

чено, прокурору едва ли следует оценивать законность и обоснованность самих документов, по крайней мере в рамках данного направления²⁴⁸. Надзор за соблюдением сроков содержания предполагает оценку правильности их исчисления, соблюдения соответствующими должностными лицами обязанностей по уведомлению компетентных лиц, органов, учреждений или суда о необходимости их продления в случаях, установленных законом, а также исполнения обязанностей по освобождению при отсутствии решения о продлении изоляции и в связи с истечением установленного законом срока содержания или отсутствии необходимости в дальнейшем пребывании в учреждении (ст. 102 УК РФ, ст. 40 Закона о психиатрической помощи, ст.ст. 49–50 Закона о содержании под стражей и др.). При этом прокурор обязан немедленно освободить своим постановлением каждого, кто содержится в этих органах и учреждениях без законных оснований. Надзор за соблюдением порядка освобождения служит составной частью надзора за законностью содержания в местах пенитенциарной изоляции. Несмотря на различные основания освобождения²⁴⁹, содержание этой

²⁴⁸ Безусловно, прокурор обязан проверить содержание данных документов на соответствие положениям закона, регламентирующим основания и порядок применения мер пенитенциарной изоляции, однако, как видится, более детально этими вопросами он должен заниматься в рамках иных направлений. Исключение может быть сделано лишь оценке законности содержания в СИЗО отдельных категорий осужденных к лишению свободы. Например, осужденных к лишению свободы, оставленных для отбывания наказания в СИЗО или переведенных в СИЗО для производства следственных или процессуальных действий (ч. 1 ст. 74, ст.ст. 77, 77.1 УИК РФ), а также содержащихся под стражей лиц, в отношении которых рассматривается вопрос о выдаче иностранному государству (в отношении них основанием для заключения под стражу может быть судебное решение иностранного государства). См. подробнее: Настольная книга прокурора: практ. пособие. В 2 ч. Ч. 2. 5-е изд., перераб. и доп. / О.С. Капинус и др.; под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. М., 2020. С. 89–92.

²⁴⁹ Действующее законодательство устанавливает различные основания освобождения в зависимости от вида пенитенциарной изоляции. Например, к числу оснований для освобождения лица, отбывающего наказание в виде срочного лишения свободы, из исправительного учреждения служат: отбытие назначенного приговором суда срока лишения свободы; освобождение от дальнейшего отбывания лишения свободы в силу акта амнистии; ввиду помилования; вследствие отмены приговора с прекращением дела производством; вследствие изменения приговора с заменой наказания условным осуждением или снижение наказания до пределов отбытого; ввиду условно-досрочного освобождения; ввиду замены наказания к лишению свободы наказанием, не связанным с лишением свободы, и др. (ст.ст. 79, 80, 81, 84, 85 УК РФ, ст.ст. 172, 174, 175 и др. УИК РФ). Основанием выписки из ПССТ и ПССТИН служит решение суда о прекращении принудительного лечения (ст. 40 Закона о психиатрической помощи). Основаниями освобождения из ИВС, СИЗО, гауптвахты – судебное решение, постановление следователя или органа дознания, постановление начальника (командования) места содержания под стражей или постановление прокурора (ст. 49 Закона о содержании под стражей, ч. 2 ст. 10, ч. 4 ст. 110 УПК РФ, ст. 33 Закона о прокуратуре).

прокурорской деятельности достаточно однородно и обладает единой направленностью.

Статья 32 Закона о прокуратуре устанавливает, что одним из элементов предмета надзора в рамках рассматриваемой отрасли выступает соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, а также порядка и условий их содержания. В этом смысле фразеологический оборот «соблюдение прав и обязанностей» понимается как обеспечение правового положения данных лиц. Другими словами, Закон о прокуратуре определяет, что прокурор осуществляет надзор за соблюдением правового положения лиц, находящихся в местах принудительной (пенитенциарной) изоляции.

Надзор за соблюдением прав включает в себя в первую очередь наблюдение за соблюдением прав, предоставленных лицам в связи с отбыванием пенитенциарной изоляции. В отношении задержанных и предварительно заключенных они определяются главным образом статьями 17–31 Закона о содержании под стражей; осужденных – статьями 12–15 и др. УИК РФ; лиц, помещенных в психиатрический стационар по решению суда о применении принудительных мер медицинского характера, – статьей 37 Закона о психиатрической помощи, и др. Несмотря на то что правовое положение указанных лиц неодинаково и устанавливается разным законодательством, можно выделить общие, или основные, права²⁵⁰, характерные для всех изолированных лиц, и специальные – свойственные только определенным категориям этих лиц²⁵¹.

²⁵⁰ См. подробнее: Селиверстов В.И. Общая часть нового Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: результаты теоретического моделирования. М., 2016; Канкулов А.Х. Обеспечение прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2021. С. 35–37.

²⁵¹ К числу первых можно отнести права: получать информацию о своем правовом статусе и положении, режиме примененной изоляции, порядке рассмотрения и разрешения обращений, дисциплинарных требованиях; обращаться с предложениями, жалобами и заявлениями; пользоваться литературой и изданиями периодической печати из библиотеки места содержания; отправлять религиозные обряды, иметь при себе религиозную литературу и предметы религиозного культа; заниматься самообразованием и пользоваться для этого учебной литературой; получать посылки и передачи; получать и отправлять денежные переводы; участвовать в гражданско-правовых сделках; приобретать продукты питания и предметы первой необходимости через администрацию места содержания в установленном порядке; получать от администрации специальную одежду по сезону, разрешенную к ношению; право на трехразовое питание; на безопасность; на отдых; на охрану здоровья; на прогулку; на индивидуальное спальное место; раздельно размещаться от других категорий изолированных лиц; на вежливое обращение со стороны персонала места содержания;

Если надзор за соблюдением прав не представляет сложностей, поскольку их содержание и механизм обеспечения средствами прокурорского надзора четко прописаны в действующем законодательстве, то обеспечение гражданских свобод и законных интересов лиц, находящихся в пенитенциарной изоляции, вызывает вопросы. В частности, высказывается мнение о необходимости отдельного включения в предмет прокурорского надзора в качестве самостоятельных элементов обеспечение свобод и законных интересов лиц, подвергнутых принудительной изоляции²⁵².

Нахождение в местах пенитенциарной изоляции предполагает соблюдение установленных ограничений реализации основных прав и свобод, а также предоставление правовых возможностей в соответствии с режимом изоляции. Ограничения, как правило, выражаются в лишениях, возложении дополнительных обязанностей и создании особого порядка реализации основных прав и свобод. Предоставление правовых возможностей – в наделении правами в связи с отбыванием пенитенциарной изоляции. При этом важно подчеркнуть, что в ст. 32 Закона о прокуратуре говорится именно о правах, а не о гражданских свободах и законных интересах. Как видится, законодатель намеренно воздерживается от использования этих понятий, поскольку у них нет строгого юридического содержания и четкого механизма обеспечения²⁵³. Поэтому в

право на свидание; на хранение при себе документов и записей, касающихся вопросов реализации своих прав; на получение юридической помощи; на переписку и пользование письменными принадлежностями; на телефонные переговоры; на заключение брака и участие в семейных отношениях и др. Вторая группа прав не столь многочисленна и зависит от конкретного правового статуса и положения изолированного лица. Например, статья 12 УИК РФ среди основных прав осужденных называет право на психологическую помощь, оказываемую сотрудниками психологической службы исправительного учреждения и иными лицами, имеющими право на оказание такой помощи. В свою очередь, статья 17 Закона о содержании под стражей находящимся под стражей подозреваемым и обвиняемым предоставляет право на свидания с защитником. Аналогичным образом в соответствующем законодательстве устанавливаются специальные права иных лиц, подвергнутых пенитенциарной изоляции.

²⁵² См.: Бессарабов Г.Г. Прокурорский надзор за соблюдением права на свободу совести в учреждениях пенитенциарной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 77.

²⁵³ Принципиальное отличие между правами и свободами усматривается в том, что, во-первых, юридическое признание свободы означает более широкий спектр вариантов поведения субъекта по сравнению с правом, предоставляющим ему фактически лишь амбивалентный выбор поведения. Во-вторых, термин «свобода» несет более идеологический окрас и в этой связи в отличие от права, являющегося строгим юридическим понятием, не всегда требует фиксации в нормативных правовых актах и, как следствие, может существовать без механизма государственного обеспечения, поскольку прямо не

статье 32 Закона о прокуратуре отсутствует требование о соблюдении гражданских свобод и законных интересов лиц, подвергнутых принудительной изоляции. Однако это не означает, что они исключены из предмета прокурорского надзора. Осуществляя надзор за соблюдением правового положения лиц, подвергнутых пенитенциарной изоляции, прокурор обеспечивает в том числе и их гражданские свободы и законные интересы.

Специфика реализации гражданских свобод в условиях пенитенциарной изоляции заключается в следующем²⁵⁴:

Прежде всего, с одной стороны, отдельные гражданские свободы сохраняют свое непосредственное прямое действие в местах принудительной изоляции²⁵⁵ (пользование родным языком, определять и указывать свою национальную принадлежность и др.), с другой — лица, подвергнутые пенитенциарной изоляции, лишаются ряда гражданских свобод по приговору или решению суда (например, они лишены права на личную свободу, свободы передвижения и выбора места пребывания и жительства, свободы предпринимательства и экономической деятельности, свободы слова, свободы преподавания)²⁵⁶. Далее, правовое регулирование реализации некоторых из оставшихся в местах пенитенциарной изоляции невозможно в силу особенностей их содержания (к примеру, едва ли есть смысл устанавливать порядок осуществления свободы мысли). Наконец, прочие гражданские свободы реализуются в форме прав, предоставляемых лицам в связи с отбыванием ими пенитенциарной изоляции, путем признания соответствующей гражданской свободы и установления порядка ее осуществления в условиях принудительной изоляции (например, ст. 14 УИК РФ предоставляет

вытекает из закона. В свою очередь, законный интерес представляет собой лишь некую возможность, реализуемую при наличии соответствующих условий, и в этой связи также не предполагает такого механизма обеспечения своей реализации, как субъективное право. См. подробнее: Кашаев К.А. Прокурор — гарант соблюдения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве России. М., 2008. С. 14.

²⁵⁴ Аналогичным образом, помимо гражданских свобод, реализуются и основные конституционные права лиц, подвергнутых пенитенциарной изоляции. К числу этих прав можно отнести такие, как право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, неприкосновенность жилища, искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, на объединение, проводить собрания и пр.

²⁵⁵ В данном случае уместнее вести речь об основных правах.

²⁵⁶ Таким же образом они лишаются отдельных конституционных прав. Например, осужденные к лишению свободы лишаются права избирать и быть выбранными.

осужденным право на свободу совести и свободу вероисповедания и устанавливает порядок его реализации; аналогичным образом решается данный вопрос в ст. 37 Закона о психиатрической помощи в отношении лиц, помещенных в психиатрический стационар по решению суда о применении принудительных мер медицинского характера и др.)²⁵⁷. Таким образом, гражданская свобода трансформируется в соответствующее право изолированного лица. Поскольку реализация гражданских свобод в условиях пенитенциарной изоляции протекает в форме осуществления соответствующих прав, их обеспечение происходит традиционными средствами прокурорского надзора. И в этом смысле они не нуждаются в дополнительном нормативном отражении в содержании предмета правозащитной деятельности прокурора, поскольку их соблюдение уже охвачено прокурорским надзором.

Прокурорский надзор за соблюдением законных интересов изолированных лиц также обладает определенной спецификой, обусловленной, прежде всего, самим характером данного притязания²⁵⁸. Их обеспечение²⁵⁹ протекает, как правило, в форме отдельного прокурорского производства, включающего в себя прокурорский надзор за надлежащим исполнением поднадзорным субъектом обязанностей по созданию условий для последующей реализации предоставленной изолированному лицу правовой возможности в судебном или ином порядке. При этом если первый этап носит исключительно надзорный, то последующий может иметь как надзорный, так и любой иной характер, предусмотренный законами, регулирующими прокурорскую деятельность

²⁵⁷ Подобным образом устанавливается порядок реализации таких свобод, как свобода творчества, свобода массовой информации, и др.

²⁵⁸ По мнению ряда ученых, законный интерес представляет собой предусмотренную законом возможность, реализуемую при наличии соответствующих условий. Его осуществление значительным образом зависит от усмотрения правоприменителя. См. подробнее: Селиверстов В.И. Теоретические проблемы правового положения лиц, отбывающих наказания. М., 1992. С. 111.

²⁵⁹ Системное толкование законодательства, регулирующего правовое положение лиц, подвергнутых принудительной изоляции, позволяет отнести к числу их основных законных интересов следующие: получать дополнительные платные услуги, привлекаться к труду на добровольной основе, просматривать телепередачи (для несовершеннолетних), демонстрация дополнительных фильмов (для несовершеннолетних), раздельное размещение курящих и некурящих, досрочное снятие взыскания, отбывание принудительной изоляции в помещениях для одиночного содержания, предоставление возможности телефонных переговоров, пользование собственными вещами и предметами, занимать минимальную санитарную площадь в специальном помещении в расчете на одного человека, досрочное освобождение. Конкретный перечень законных интересов изолированных лиц зависит от их правового положения и назначенного вида принудительной изоляции.

(например, судебно-процессуальный, предусматривающий участие прокурора в рассмотрении дела судом). В результате процесс обеспечения прокуратурой соблюдения законных интересов лиц, подвергнутых пенитенциарной изоляции, может обладать смешанным содержанием, сочетающим в себе как элементы традиционного надзора, так и иной прокурорской деятельности²⁶⁰. Однако принципиальное значение с позиции обеспечения правового положения лица имеет первичный этап – надзор за надлежащим исполнением поднадзорным субъектом обязанностей по созданию и выполнению зависящих от него условий для последующей реализации предоставленного лицу законного интереса, поскольку именно от него в последующем будет зависеть реализация соответствующего притязания. Однако, поскольку надзор за созданием условий охватывается надзором за исполнением законов поднадзорным лицом, а последующие этапы производства могут протекать в любых иных формах прокурорской деятельности, выделять в самостоятельное направление или отдельно включать в предмет надзора за соблюдением правового положения лиц, подвергнутых пенитенциарной изоляции, соблюдение законных интересов едва ли необходимо.

В литературе отдельным элементом предмета прокурорского надзора выделяют исполнение обязанностей²⁶¹ лицами, находящимися в местах принудительной изоляции, возложенных на них УИК РФ,

²⁶⁰ Например, прокурорский надзор за обеспечением законного интереса осужденного на УДО выражается в надзоре за надлежащим исполнением администрацией обязанности по представлению в суд характеристики на осужденного, обратившегося в суд с ходатайством об УДО (в частности, в соблюдении сроков, требований к содержанию и форме характеристики и прилагаемых материалов), а также в последующем выражении прокурором своего мнения о возможности применения данной меры в ходе рассмотрения и разрешения данного дела судом. Таким образом, надзирая за исполнением законов, регулирующих представление в суд администрацией характеристики и материалов и в последующем участвуя в судебном рассмотрении дела, прокурор обеспечивает реализацию законного интереса осужденного на УДО и законность самого досрочного освобождения.

²⁶¹ Основные обязанности лиц, подвергнутых принудительной изоляции, включают в себя обязанности: соблюдать установленный порядок содержания; выполнять законные требования соответствующих администраций; соблюдать требования гигиены и санитарии; соблюдать правила пожарной безопасности; бережно относиться к имуществу мест содержания; проводить уборку в установленном порядке; не совершать действий, унижающих достоинство сотрудников мест содержания, а также иных изолированных лиц; не препятствовать сотрудникам соответствующих администраций выполнять возложенные на них служебные обязанности; не причинять действий, создающих угрозу или вред собственной жизни и здоровью, а также жизни и здоровью иных лиц; не хранить и не пользоваться запрещенными предметами, веществами и продуктами питания и др. Конкретный перечень обязанностей зависит от правового положения изолированного лица.

Законом о содержании под стражей и Законом о психиатрической помощи, иными законами и конкретизируемыми в соответствующих правилах внутренних распорядков мест принудительной изоляции²⁶². При этом сам Закон о прокуратуре в ст. 32 действительно указывает, что предмет прокурорского надзора охватывает соблюдение обязанностей, возложенных на лиц, подвергнутых мерам принудительной изоляции. Вместе с тем, как видится, прокурорский надзор за соблюдением обязанностей в данном случае ограничивается наблюдением за соблюдением установленного порядка их исполнения, включающего в себя наряду с прочими требованиями запрет на возложение дополнительных, не предусмотренных законодательством обязанностей на лиц, отбывающих принудительную изоляцию, со стороны поднадзорных субъектов. При этом надзор за непосредственным исполнением обязанностей, возложенных на лиц, отбывающих пенитенциарную изоляцию, со стороны прокуратуры недопустим в силу требований Закона о прокуратуре. Прокурорский надзор за исполнением субъектом возложенных на него обязанностей возможен только в случае включения его деятельности (поведения) в предмет прокурорского надзора. Согласно статьям 21, 32 и др. Закона о прокуратуре, поведение граждан (и осужденных) исключено из предмета прокурорского надзора, а значит, должен быть исключен и надзор прокуратуры за исполнением обязанностей лицами, отбывающими пенитенциарную изоляцию. В этой связи представляется более правильным закрепить, что прокуратура осуществляет надзор за соблюдением прав и исполнением установленного порядка реализации обязанностей, возложенных на лиц, отбывающих меры пенитенциарной изоляции.

С учетом изложенного надзор за соблюдением порядка и условий содержания приобретает принципиальное значение, поскольку включает в себя наблюдение не только за надлежащими условиями, но и за порядком лишения и ограничения основных прав и свобод изолированных лиц, выражаящимся в том числе в режиме отбывания соответствующей меры пенитенциарной изоляции. В литературе встречается мнение, что при осуществлении надзора прокурор определяет не только законность действий изолированных лиц относительно соблюдения правил, определяющих порядок и условия их содержания, но и законность действий соответствующих администраций, обеспечивающих соблюдение требований законодательства о порядке и усло-

²⁶² См.: Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» с приложением ведомственных нормативных актов. М., 1996. С. 158.

виях содержания²⁶³. Если в отношении администрации такой вывод не вызывает сомнения, то в отношении изолированных лиц вряд ли можно согласиться с тем, что прокурор оценивает законность их поведения, касающегося соблюдения требований режима, поскольку в противном случае это означало бы осуществление надзора за законностью поведения изолированных лиц и вмешательство в служебную деятельность поднадзорных субъектов, что противоречило бы общим принципам прокурорского надзора.

Правовой статус лиц, находящихся в пенитенциарной изоляции, определяется различными нормативными правовыми актами и включает в себя основной статус, в рамках которого они являются участниками производства по уголовному делу или отбывают наказание или иную меру принудительного характера, назначенную по решению суда, а также правовое положение, определяемое в соответствии с их основным правовым статусом, видом назначенной пенитенциарной изоляции и конкретным порядком и условиями их содержания²⁶⁴. При этом фактическое положение изолированных лиц при сохранении ими основного правового статуса и вида назначенной пенитенциарной изоляции может меняться в зависимости от порядка и условий или места содержания²⁶⁵. Соответственно, порядок и условия содержания влияют на фактическое положение лиц, подвергнутых пенитенциарной изоляции. Таким образом, правовое положение изолированных лиц складывается из их базового правового статуса²⁶⁶; прав и обязанностей,

²⁶³ См.: Прокурорский надзор: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. / Ю.Е. Винокуров и др.; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2006. С. 270.

²⁶⁴ Например, лица, задержанные по подозрению в совершении преступления, обладают основным статусом подозреваемых, устанавливаемым ст. 46 УПК РФ, ст. 6 Закона о содержании под стражей, и правовым положением подозреваемых, содержащихся в ИВС, определяемым в соответствии с этими статьями, ст.ст. 17–48 Закона о содержании под стражей, Правилами внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел или Пограничной службы ФСБ России. Аналогичным образом задержанные по подозрению в совершении преступления военнослужащие, водворенные на гауптвахту, обладают основным статусом подозреваемых в соответствии со ст. 46 УПК РФ и ст. 6 Закона о содержании под стражей и правовым положением военнослужащих, водворенных на гауптвахту, согласно ст. 11 Закона о содержании под стражей, а также Приложением № 4 «О Гауптвахте» к Уставу военной полиции Вооруженных Сил РФ.

²⁶⁵ К примеру, заключенные под стражу подозреваемые, обвиняемые или осужденные находятся в различных условиях, содержась в СИЗО или ИВС, помещениях для подсудимых и конвоя судов или транзитно-пересыльочных пунктах исправительных учреждений или СИЗО.

²⁶⁶ Подозреваемого, обвиняемого, осужденного или лица, отбывающего принудительную меру медицинского характера, назначенную по приговору суда.

предоставленных им в связи с назначенным видом пенитенциарной изоляции, а также характера претерпеваемых им ограничений в соответствии с порядком и условиями содержания.

Если основной правовой статус изолированных лиц устанавливается законами, то условия и ограничения, действующие в конкретном месте содержания, могут закрепляться в том числе ведомственными нормативными правовыми актами. Другими словами, правовое положение этих лиц фактически может определяться также на подзаконном уровне. Такова специфика, отражающаяся в предмете, закрепляющем в качестве отдельных элементов надзор за соблюдением порядка и условий содержания в местах принудительной изоляции, а также надзор за исполнением ведомственных нормативных правовых актов, их устанавливающих и охватываемых в ст. 32 Закона о прокуратуре термином «законодательство» (используемым вместо традиционного для прокурорского надзора понятия закона). Таким образом, прокурор реализует правообеспечительную деятельность в местах пенитенциарной изоляции не только осуществляя надзор за соблюдением прав изолированных лиц, но также надзирая за соблюдением порядка и условий содержания в местах принудительной изоляции, устанавливаемых, в том числе ведомственными нормативными правовыми актами. В этой связи принципиальное значение приобретает конкретное содержание правил, определяющих порядок и условия содержания, их соответствие признанным стандартам обращения с изолированными лицами и законам, регулирующим пенитенциарную изоляцию. К сожалению, действующее законодательство очень часто определяет их весьма декларативно, зачастую в самом общем виде, не всегда конкретизируя и не посредством закрепления конкретных прав изолированных лиц, что априори создает угрозу эффективности прокурорского надзора за соблюдением их правового положения. Поэтому основное внимание со стороны прокурора должно быть уделено обеспечению реализации принципа законности пенитенциарной изоляции в деятельности соответствующих поднадзорных субъектов, предусматривающего в числе прочего недопущение установления в нормативных правовых актах более низкого, чем закон, уровня ограничений прав лиц, подвергнутых пенитенциарной изоляции, помимо тех, которые установлены законом. Все остальные ограничения должны признаваться незаконными и подлежащими безусловной отмене, в том числе средствами прокурорского надзора²⁶⁷.

²⁶⁷ См.: Настольная книга прокурора: практик. пособие. В 2 ч. Ч. 2. 5-е изд., перераб. и доп. / О.С. Капинус и др.; под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. М., 2020. С. 105.

С другой стороны, порядок и условия содержания не только влияют на правовое положение, но и служат основным содержанием режима исполнения и отбывания соответствующей меры пенитенциарной изоляции. Обеспечение требований режима в этом случае служит одним из направлений прокурорского надзора за законностью деятельности органов и учреждений, исполняющих меры пенитенциарной изоляции. Казалось бы, подобная направленность надзора должна способствовать более рельефному проявлению правозащитного начала в деятельности прокуратуры в сфере пенитенциарной изоляции, однако это не всегда так. Дело в том, что надзор за исполнением установленных законодательством требований режима (порядка и условий содержания изолированных лиц), прежде всего, направлен на проверку надлежащего исполнения поднадзорными субъектами (администрациями) возложенных на них обязанностей по реализации установленного порядка лишений и ограничений основных прав и свобод, а затем уже сложившегося в результате этого правового положения лиц, подвергнутых изоляции. В итоге правообеспечительная составляющая при осуществлении надзора за соблюдением требований режима изоляции и порядка и условий содержания изолированных лиц не носит столь явно выраженного характера.

Поскольку основной формой реализации прокурорской правозащитной деятельности в местах пенитенциарной изоляции выступает прокурорский надзор, она осуществляется в рамках его традиционных направлений: рассмотрения и разрешения обращений; проведения прокурорских проверок массовых и единичных случаев нарушения прав лиц, содержащихся в местах пенитенциарной изоляции; надзора за дисциплинарной практикой; надзора за правозащитной и правообеспечительной деятельностью иных субъектов, осуществляющих общественный контроль за обеспечением прав человека в местах пенитенциарной изоляции; надзора за законностью приказов и распоряжений поднадзорных субъектов, затрагивающих правовое положение лиц, содержащихся в местах пенитенциарной изоляции, и др. К числу особых направлений ее реализации с учетом директив Генпрокуратуры России можно отнести проведение проверок в связи с обращениями лиц, содержащихся в пенитенциарной изоляции, в Европейский Суд по правам человека. Так, приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 января 2014 г. № 6 предписывает прокурорам проводить тщательную всестороннюю проверку по каждому обращению подозреваемого, обвиняемого и осужденного в ЕСПЧ.

Заключение

Подводя итог проведенному исследованию, можно сделать следующие основные выводы.

Современная отечественная прокуратура осуществляет следующие функции: прокурорский надзор, уголовное преследование, участие в рассмотрении дел судами, поддержание государственного обвинения и международное сотрудничество. Прокурорский надзор и уголовное преследование являются самостоятельными функциями, первая из них – основная, а вторая – дополнительная. В свою очередь, участие прокурора в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения – должны считаться обусловливамыми прокурорским надзором или уголовным преследованием, то есть производными функциями отечественной прокуратуры. Международное сотрудничество представляет собой отдельную дополнительную самостоятельную функцию прокуратуры.

Фактическое содержание прокурорской деятельности образует отдельные ее виды как совокупность схожих, регламентированных законом конкретных действий по реализации возложенных на прокуратуру обязанностей. Отдельная функция может служить формой реализации нескольких видов деятельности, так же как конкретный вид может реализовываться через несколько функций и направлений деятельности прокуратуры.

Пенитенциарный надзор прокуратуры, даже понимаемый в широком смысле слова, всё же не образует отдельной отрасли, а представляет собой отдельный вид прокурорской деятельности, реализуемый в рамках различных отраслей и направлений деятельности отечественной прокуратуры. Его нормативно-правовой основой выступает комплексная правовая общность пенитенциарного права, регулирующая правовые отношения, складывающиеся в сфере исполнения институциональной принудительной изоляции в целях реализации уголовной политики (пенитенциарной изоляции). Он реализуется через прокурорский надзор за законностью принудительной (пенитенциарной) изоляции, участие прокурора в судебном рассмотрении вопросов, связанных с исполнением приговора; участие прокурора при судебном рассмотрении и разрешении жалоб на действия и акты администраций органов и учреждений, исполняющих наказания; правозащитную прокурорскую деятельность в местах пенитенциарной изоляции.

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

Пенитенциарный надзор прокуратуры главным образом реализуется через такие отрасли, как надзор за исполнением законов и надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначенные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. В рамках каждой из указанных отраслей он ограничен соответствующими пределами по кругу поднадзорных лиц, актов и видов поднадзорной деятельности.

Предметом пенитенциарного надзора прокуратуры в рамках надзора за исполнением законов охватывается деятельность: федеральных отраслевых органов исполнительной власти, исполняющих пенитенциарную изоляцию (их ведомственная принадлежность различна: ФСИН России, МВД России, Пограничная служба ФСБ России, Министерство обороны РФ, Минздрав России); органов контроля в системе вышеназванных органов и учреждений; должностных лиц указанных органов и учреждений; субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания. В рамках специальной отрасли – прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначенные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу – предмет надзора прокурора по кругу лиц включ-

чает в себя: деятельность администраций пенитенциарных органов и учреждений, а также деятельность самих этих органов и учреждений.

Термин «администрация» включает в себя: руководителей самих органов и учреждений, исполняющих пенитенциарную изоляцию; руководителей структурных подразделений данных органов и учреждений; органы управления, контроля, безопасности, а также отдельные структурные подразделения, осуществляющие реализацию различных функций, возложенных на пенитенциарные органы и учреждения, в составе конкретных пенитенциарных органов и учреждений (различные отделы и прочие структурные подразделения); должностных лиц в составе данных органов, отделов и прочих структурных подразделений; должностных лиц пенитенциарных учреждений, обладающих правом принимать юридически значимые решения, касающиеся исполнения и отбывания пенитенциарной изоляции (начальники отрядов, заведующие секторами и т.п.).

В свою очередь, конкретный перечень органов и учреждений, охватываемый предметом пенитенциарного надзора прокуратуры в рамках специальной отрасли, в этом случае включает в себя: исправительные учреждения различных режимов в системе ФСИН России, исполняющие уголовные наказания в виде лишения свободы; тюремы в системе ФСИН России; дисциплинарные воинские части в системе Минобороны России; изоляторы временного содержания в системе МВД России; изоляторы временного содержания в системе Пограничной службы ФСБ России; следственные изоляторы (ПФРСИ) ФСИН России; управления ФСИН России в субъектах РФ; ПССТ и ПССТИН, медицинские организации, оказывающие психиатрическую помощь для проведения принудительного обследования или экспертизы в рамках расследуемого уголовного дела по постановлению следователя, дознавателя или суда.

По кругу нормативно-правовых актов пенитенциарный надзор прокуратуры ограничивается наблюдением за исполнением федеральных законов, иных нормативно-правовых актов, приравненных по своей юридической силе к федеральным, а также подзаконных нормативно-правовых актов, включая ведомственные, регулирующие в настоящее время исполнение мер принудительной изоляции. Таким образом, для пенитенциарного надзора прокуратуры характерны широкие пределы по кругу актов, охватывающие нормативно-правовые акты от общепризнанных норм (принципов) международного права и заканчивая приказами соответствующих ведомств, подразделения которых исполняют принудительную изоляцию.

По видам поднадзорной деятельности предмет пенитенциарного надзора ограничивается деятельностью указанных поднадзорных лиц, основанной на уголовно-процессуальных, уголовных и уголовно-исполнительных правоотношениях, возникающих в ходе и в связи с исполнением мер принудительной изоляции.

Правовые средства пенитенциарного надзора прокуратуры аналогичны правовым средствам прокурорского надзора и применительно к сфере принудительной изоляции от общества закрепляются как в Законе о прокуратуре, так и в ином специальном законодательстве. В этой связи правовое регулирование реализации правовых средств пенитенциарного надзора происходит на базовом – общенадзорном и специальном – отраслевом уровнях: ст.ст. 33 и 34 Закона о прокуратуре отдельно закрепляют специальные правовые средства или же раскрывают специфику реализации общих полномочий прокурора при осуществлении надзора за законностью принудительной изоляции.

Основная специфика реализации правовых средств пенитенциарного надзора прокурора заключается в его инициативном характере и наличии у него властно-распорядительных полномочий.

С целью повышения эффективности реализации правовых средств пенитенциарного надзора необходимо:

- перевести отдельные приемы реализации правовых средств в разряд полномочий путем закрепления их в специальных положениях Закона о прокуратуре, регулирующих надзор за законностью принудительной изоляции (личный прием прокурором лиц, отбывающих принудительную изоляцию);
- придать отдельным общим полномочиям, используемым в ходе осуществления пенитенциарного надзора, характер специальных путем дублирования их в ст. 33 Закона о прокуратуре с учетом специфики надзора (проведение прокурорских проверок, рассмотрение и разрешение обращений и др.);
- уточнить в Законе о прокуратуре содержание отдельных специальных полномочий (требования прокурора и др.);
- оптимизировать формы и приемы реализации отдельных специальных правовых средств на уровне директив Генеральной прокуратуры РФ (проведение опроса лиц, прокурорских проверок, рассмотрение и разрешение обращений, истребование актов поднадзорных лиц и др.);
- устраниТЬ в уголовно-исполнительном законодательстве устаревшие положения, регулирующие осуществление прокурорского надзора (ст. 186 УИК РФ, санкционирование и дача согласия на совершение отдельных действий);

- предоставить прокурору возможность привлечения должностных лиц, осуществляющих обязанности по исполнению принудительной изоляции от общества, к дисциплинарной ответственности;
- предоставить прокурору исключительное право возбуждения уголовных дел как по фактам совершения преступлений в местах принудительной изоляции, так и в отношении любых субъектов (сотрудников, должностных лиц, осужденных, заключенных и т.п.), находящихся в указанных местах в силу решения судов или по служебной необходимости и совершивших преступления.

Организация пенитенциарного надзора строится на общих принципах организации и деятельности прокуратуры с учетом специфики надзора за законностью принудительной (пенитенциарной) изоляции, заключающейся в отдельных особенностях их реализации, обусловленных широким подзаконным нормативным правовым регулированием и особым составом органов и должностных лиц прокуратуры, его осуществляющих.

Основные вопросы устройства пенитенциарного надзора разрешаются на уровне региональных прокуратур по зонально-предметному принципу с учетом приоритета территориального начала организации прокурорского надзора. Прокуратуры субъектов РФ выступают в роли основного звена, контролирующего осуществление пенитенциарного надзора. Такой подход – определяющий для всех региональных прокуратур и вытекает из требований действующего законодательства, регулирующего территориальные начала организации и деятельности уголовно-исполнительной системы и основные принципы организации контроля за ее деятельностью.

Оптимизация направлений осуществления пенитенциарного надзора обусловливается спецификой его предмета и заключается в определении, с одной стороны, оптимального, с другой – универсального содержания его структуры, необходимого для разработки соответствующих методик осуществления прокурорского надзора за законностью исполнения принудительной изоляции как в целом, так и для отдельных ее мер.

Упразднение специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в современных условиях представляется нецелесообразным. Они должны продолжить свою деятельность, но в реорганизованном виде на правах межрайонных пенитенциарных прокуратур с подчинением соответствующим прокурорам субъектов РФ.

С целью повышения эффективности пенитенциарного надзора необходимо усилить взаимодействие специализированных прокуратур

по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях с транспортными прокуратурами, дополнительно возложив на последних обязанности по осуществлению прокурорского надзора в ходе транспортировки лиц, находящихся в принудительной изоляции.

Для повышения эффективности реализации правообеспечительной функции в уголовно-процессуальном законе необходимо закрепить обязательное участие прокурора в производствах, связанных с рассмотрением и разрешением вопросов, касающихся исполнения приговора. При этом дополнительно предоставить ему такие процессуальные возможности, как право инициировать уголовно-процессуальную деятельность, выступать с докладом, представлять документы, принимать участие в их исследовании, заявлять ходатайства.

Прокурорская правозащитная деятельность в местах пенитенциарной изоляции осуществляется в рамках основной отрасли – прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, – а также специальной отрасли – прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Предметом прокурорской правозащитной деятельности в местах пенитенциарной изоляции выступает обеспечение средствами прокурорского надзора соблюдения прав, свобод и законных интересов лиц, подвергнутых пенитенциарной изоляции.

Обеспечение правового положения изолированных лиц средствами прокурорского надзора включает в себя надзор за соблюдением законности возвращения и содержания этих лиц в местах пенитенциарной изоляции, а также надзора за соблюдением их прав и установленного порядка осуществления возложенных на них обязанностей.

Такие формы притязаний, как гражданские свободы и законные интересы, также обеспечиваются средствами прокурорского надзора, однако в специальном порядке: гражданские свободы изолированных лиц обеспечиваются аналогично правам; законные интересы – путем отдельного прокурорского производства, где ключевым значением обладает этап надзора за надлежащим исполнением поднадзорным прокуратуре субъектом обязанности по созданию и выполнению зависящих от него условий для последующей реализации предоставленной изолированному лицу правовой возможности.

Прокурорский надзор за соблюдением установленного порядка реализации возложенных на изолированных лиц обязанностей, прежде

всего, предполагает надзор за соблюдением запрета возложения иных, не предусмотренных законом обязанностей.

В рамках пенитенциарного надзора прокурор реализует правообеспечительную деятельность не только осуществляя надзор за соблюдением прав изолированных лиц, но также надзирая за соблюдением порядка и условий содержания в местах принудительной изоляции, устанавливаемых в том числе ведомственными нормативными правовыми актами. В этой связи принципиальное значение приобретает обеспечение реализации принципа законности в деятельности поднадзорных субъектов в части недопущения установления в ведомственных актах более низкого уровня регулирования правового положения изолированных лиц, чем того, которое предусмотрено законами.

Библиографический список

1. Адаменко В.Д. Субъекты защиты обвиняемого. Красноярск, 1991.
2. Аманулина А.Ф. Судебный контроль в стадии исполнения приговора: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2008.
3. Анисимов Г.Г. Надзор за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности в органах ФСБ // Законность. 2015. № 1.
4. Ансель М. Новая социальная защита (гуманистическое движение в уголовной политике). М.: Прогресс, 1970.
5. Аримбеков К.И., Магомедов М.А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016. № 2.
6. Артеменков В.К. Граждане (физические лица) как объекты прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законность. 2017. № 11.
7. Атаманчук Г.В. Государственное управление. М.: Экономика, 2000.
8. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М.: Политиздат, 1968.
9. Ашурбеков Т. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции РФ // Законность. 2006. № 7.
10. Ашурбеков Т.А. Общие вопросы организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов: монография. Махачкала, 2002.
11. Бакаев Д.М. Надзор прокурора района за расследованием уголовных дел. М.: Юридическая литература, 1979.
12. Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. М.: Зерцало, 2000.
13. Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Норма, 2001.
14. Башимов М.С. Институт омбудсмена (Уполномоченного по правам человека и гражданина) в Российской Федерации и за рубежом. М.: МГАДИ, Ин-т гуманитарных исследований, 1997.
15. Беляев В.П. Контроль и надзор в российском государстве. М., 2005.
16. Беляков А.Ю. Правовое регулирование и деятельность уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав и законных интересов осужденных: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2017.
17. Березинов С.В., Ковалев О.Г., Степанищев А.В. Прокурорский надзор за соблюдением законов в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственного изолятора: методич. рекомендации. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2009.

18. Бессарабов В.Г. Организация и деятельность российской прокуратуры (1996–2006). Нальчик: Эль-Фа, 2006.
19. Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история событий, люди. М., 2003.
20. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. М., 2006.
21. Бессарабов Г.Г. Прокурорский надзор за соблюдением права на свободу совести в учреждениях пенитенциарной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
22. Бибило В.Н. Конституционные принципы правосудия и их реализация в стадии исполнения приговора. Минск: Изд-во «Университетское», 1986.
23. Бобров В.К. Прокурорский надзор: учебник и практикум. М.: Юрайт, 2018.
24. Божедаров В.Ф., Бриллиантов А.В. Медико-санитарное обеспечение осужденных в исправительных учреждениях: вопросы прокурорского надзора. М.: ИПК прокуратуры, 2007.
25. Бойков А.Д. Третья власть в России. М., 1997.
26. Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданина: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1995.
27. Борсученко С.А. Контроль за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению свободы уполномоченным по правам человека в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004.
28. Бриллиантов А.В., Тараканов С.М. Прокурорский надзор за законностью содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2012.
29. Бровин Г.И. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых колониях и его роль в повышении эффективности деятельности колоний: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1967.
30. Буланова Н.В. Принципы, предмет, объект и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. № 6.
31. Буянский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. М.: Буквоед, 2006.
32. Векшин В.П. Правовой статус прокуратуры субъекта Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2017. № 1 (57).

33. Винокуров А.Ю. К вопросу о внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры // Актуальные вопросы российского права. Вып. 18. М.: Изд-во МосГУ, 2010.
34. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов полицией: предмет и пределы осуществления // Полицейская деятельность. 2013. № 3.
35. Власихин В.А. Служба обвинения в США: закон и политика. М.: Юридическая литература, 1981.
36. Воронин О.В. Исполнение приговора по УПК РФ: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2006.
37. Воронин О.В. О прокурорском административном преследовании // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Ч. 49. Томск: Изд-во Томского ун-та, 2011.
38. Воронин О.В. О современном содержании прокурорского надзора // Вестник Томского государственного ун-та. Право. 2012. № 4 (6).
39. Воронин О.В. Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с условно-досрочным освобождением. Томск: Изд-во НТЛ, 2004.
40. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2007.
41. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб.-методич. комплекс. Томск: Изд-во НТЛ, 2008.
42. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб.-методич. комплекс / под ред. А.Г. Халиуллина. Томск: Изд-во Томского государственного ун-та, 2021.
43. Воронин О.В. Прокурорское уголовное преследование в различных стадиях и производствах отечественного уголовного процесса // Вестник Томского государственного ун-та. Право. 2013. № 1 (7).
44. Воронин О.В. Становление пенитенциарного надзора в России: исторические аспекты: монография. Томск: Изд-во НТЛ, 2010.
45. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013.
46. Гаврилов В.В., Николаева Т.П., Чугунов А.П. Прокурорский надзор в России. Устройство и деятельность прокуратуры Российской Федерации. Саратов, 1995.
47. Глазкова В.Н. Прокурорский надзор за законностью представления к условно-досрочному освобождению лиц, условно осужденных с обязательным привлечением к труду // Проблемы охраны прав и интересов осужденного. Кемерово, 1985.

48. Глебов А.П. Функции прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973.
49. Городинец Ф.М. Международно-правовые стандарты и законодательство России о применении принудительных мер, связанных с изоляцией от общества. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2002.
50. Горшнев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987.
51. Гуськова А.П., Муратова Н.Г. Судебное право: история и современность судебной власти в сфере уголовного судопроизводства. М., 2005.
52. Гущин В.З. Правозащитные функции военной прокуратуры в современных условиях // Журнал российского права. 2000. № 4.
53. Давыденко Л.М. Цели, задачи, функции и основные направления деятельности органов прокуратуры // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. М., 1990.
54. Давыдова И.А. Судебный контроль за исполнением уголовных наказаний: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005.
55. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1990.
56. Деришев Ю.В. Концепция уголовного досудебного производства в правовой доктрине современной России. Омск, 2004.
57. Деришев Ю.В. Уголовное досудебное производство // Уголовное право. 2005. № 1.
58. Добровольская Т.Н. Деятельность суда, связанная с исполнением приговоров. М.: Изд-во ВНИИ Прокуратуры СССР, 1979.
59. Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. М.: Норма, 2001.
60. Долгова А.И. Формы прокурорского надзора // Вопросы прокурорского надзора: сб. науч. трудов. М., 1972.
61. Епанешников В.С. Юридическая ответственность лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000.
62. Ергашев Е.Р. Понятие и классификация правовых средств, применяемых органами прокуратуры // Российский юридический журнал. 2007. № 1.
63. Ергашев Е.Р., Мирошниченко М.Н. К вопросу о средствах прокурорского реагирования в сфере экологического законодательства // Экологическое право. 2007. № 5.

64. Законность в досудебных стадиях уголовного процесса России / А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, А.Г. Халиулин, Н.А. Якубович. М.—Кемерово, 1997.
65. Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006.
66. Зубенко В.М. Общественный контроль в пенитенциарных учреждениях для несовершеннолетних и институт омбудсмена // Российский следователь. 2003. № 2.
67. Иоffe О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961.
68. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М.: Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ, 2005.
69. Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2013. № 2 (34).
70. Канкулов А.Х. Обеспечение прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2021.
71. Капинус О.С. Деятельность прокуратуры по обеспечению защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Вестник Ун-та прокуратуры РФ. 2019. № 3.
72. Карпов Н.Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации. М., 2007.
73. Кашаев К.А. Прокурор – гарант соблюдения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве России. М.: Городец, 2008.
74. Кливер И.Я. Организационно-правовые основы управления прокурорским надзором в СССР. М., 1991.
75. Клочков В. Становление правового государства и функции прокуратуры // Законность. 1994. № 6.
76. Клочков В., Рябцев В. О функциях прокуратуры // Социалистическая законность. 1990. № 9.
77. Кобзарев Ф.М. Об основных понятийных и содержательных аспектах прокурорской деятельности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2018. № 1 (63).
78. Кожевников О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Екатеринбург, 2007.

79. Козлов Т.Л., Ильин С.К. Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции // Вестник Всероссийского ин-та повышения квалификации сотрудников МВД России. 2016. № 2 (38).
80. Колодин Р.В. Основные функции общественного контроля за деятельностью воспитательных колоний // Человек: преступление и наказание. 2009. № 2.
81. Колодин Р.В. Правовые и организационные аспекты общественного контроля за деятельностью воспитательных колоний: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Вологда, 2010.
82. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» с приложением ведомственных нормативных актов / под общ. ред. и с предисл. Генерального прокурора РФ Ю.И. Скуратова. М.: Норма, 1996.
83. Корж В.П. Концептуальные принципы реформирования функций прокуратуры // Вестник прокуратуры. 2007. № 8.
84. Коробейников В.В. Предупреждение преступлений в народном хозяйстве методами общего надзора прокуратуры. Проблемы прокурорского надзора. М., 1972.
85. Коршунова О.Н. К вопросу формирования понятия «средства прокурорской деятельности» // Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография. М.: Русайнс, 2019.
86. Коршунова О.Н., Головко И.И. Категория объекта в теории прокурорской деятельности: теоретический и прикладной аспекты // Право. Журнал высшей школы экономики. 2021. № 1.
87. Коршунова О.Н., Головко И.И. Предмет деятельности прокурора – новая категория или необходимость // Вестник Томского государственного ун-та. 2017. № 423.
88. Кочерин Е.А. Основы государственного управления и контроля. М.: Филин, 2000.
89. Круглов И.В. Уголовный иск и механизм его доказывания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
90. Крымов А.А. Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2015.
91. Крюков В.Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации. Курск, 2000.

92. Кубасов А.В. Обеспечение принципа законности в исправительных колониях общего и строгого режимов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005.
93. Кудобва О.Н. Организация и контроль деятельности учреждений и органов, применяющих принудительные меры медицинского характера в отношении осужденных: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2017.
94. Куцова Э.Ф. Исполнение приговора. М., 1960.
95. Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов-на-Дону, 1987.
96. Марченко М.Н. Теория государства и права. М., 2005.
97. Маршунов М.Н. Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 1991.
98. Матвиенко А.Е. Приговор суда и его исполнение. Минск, 1968.
99. Матвиенко А.Е., Бибило В.Н. Уголовное судопроизводство по исполнению приговора. Минск, 1982.
100. Матевосян Е.А. Участие прокурора по делам о применении принудительных мер медицинского характера: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993.
101. Мелкумов В.Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. Душанбе, 1965.
102. Мелкумов В.Г. Деятельность прокуратуры: функции, задачи, основные направления, стадии // Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве. Свердловск, 1981.
103. Морозова О.С. Участие прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Правовестник. 2018. № 4 (6).
104. Мурашин А.Г. Органы прокуратуры в механизме советского государства. Л.: Изд-во ЛГУ, 1972.
105. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ; Юрайт, 2012.
106. Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. М., 2003.
107. Настольная книга прокурора: практ. пособие. В 2 ч. Ч. 2. 5-е изд., перераб. и доп. / О.С. Капинус и др.; под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. М.: Юрайт, 2020.
108. Неганова Е.Н. Предметный принцип организации прокурорской проверки с учетом новелл законодательства о прокуратуре // Современное право. 2017. № 7.

109. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960.
110. Никитин Е.Л. Правовые средства прокурорского надзора и акты прокурорского реагирования // Прокурорский надзор: учеб. пособие. 2-е изд. / под общ. ред. О.Н. Коршуновой. СПб.: Юридический центр Пресс, 2018.
111. Николюк В.В. Привод, задержание и заключение под стражу осужденного, скрывшегося в целях уклонения от отбывания наказания: науч.-практ. пособие. М.: РГУП, 2018 (Библиотека российского судьи.)
112. Николюк В.В. Уголовно-исполнительное производство в СССР. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1989.
113. Оводкова Л.С. Деятельность прокуратуры и Уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2014.
114. Организация работы городской (районной) прокуратуры: методич. пособие / под общ. ред. С.И. Герасимова. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 2001.
115. Организация работы прокуратуры городов, районов и приравненных к ним прокуратур: сб. материалов семинаров по обмену опытом (24 июня и 12 октября 2010 г.). Вып. 5 / под общ. ред. Э.Б. Хатова. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011.
116. Основные направления прокурорской деятельности: учеб. пособие / науч. ред. Н.П. Дудин. СПб.: Санкт-Петербургский юридический ин-т (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2011.
117. Основные организационно-распорядительные, информационно-справочные и иные документы по вопросам организации работы в прокуратуре города, района / под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010.
118. Павлов А.А. Участие общественности в деятельности уголовно-исполнительной системы на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009.
119. Перлов И.Д. Исполнение приговора. М., 1963.
120. Проблемы эффективности прокурорского надзора. М., 1977.
121. Прокурорский надзор / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин. М., 2009.
122. Прокурорский надзор за законностью уголовных наказаний: методич. пособие. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2008.
123. Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав и свобод осужденных к лишению свободы: пособие / В.К. Артеменков и др. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2016.

124. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2000.
125. Рабинович П.М. Упрочнение законности – закономерность социализма. Львов, 1975.
126. Разбирин В.В. Пенитенциарная наука: понятие, предмет, задачи (теоретико-прикладные аспекты) // Актуальные проблемы современной юридической науки: материалы Международной науч.-практ. конференции. Новосибирск: СибУПК, 2010.
127. Рейзман Е.П. Уголовные наказания, ограничивающие личную свободу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990.
128. Ромашов Р.А. Пенитенциарная система и уголовно-исполнительская система // Энциклопедия пенитенциарного права / под общ. ред. Р.А. Ромашова. Самара: Самарский юридический ин-т ФСИН России, 2013.
129. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003.
130. Руднев В. Пенитенциарный судья (к вопросу о судебном контроле за исполнением наказаний) // Российская юстиция. 2001. № 8.
131. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М.: Норма, 2006.
132. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1975.
133. Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством (правоохранительная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности). М., 1960.
134. Свиридов М.К. Порядок разрешения дел об условно-досрочном освобождении от наказания: учеб. пособие. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1972.
135. Свиридов М.К. Сущность и предмет стадии исполнения приговора. Томск, 1978.
136. Селиверстов В.И. Общая часть нового Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: результаты теоретического моделирования. М., 2016.
137. Селиверстов В.И. Теоретические проблемы правового положения лиц, отбывающих наказания. М., 1992.
138. Сенько А. О научно-категориальном аппарате теории прокурорского надзора // Законность и правопорядок. 2008. № 1.
139. Скоробогатова О.В. Защита прав лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях, региональным уполномоченным по правам человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

140. Смирнов А.Ф. Организационно-правовые факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997.
141. Соколова И.А. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной собственности в условиях приватизации государственного и муниципального имущества: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.
142. Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М., 2000.
143. Соловьев А.Б. Соотношение надзора и ведомственного контроля при расследовании преступлений органами внутренних дел // Проблемы повышения эффективности прокурорского надзора за законностью расследования преступлений. М., 1992.
144. Соловьев А.Б., Токарева М.Е. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства // Уголовное право. 2011. № 4.
145. Сопнева Е.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.
146. Спиридовон Б.М. Понятие отрасли прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: сб. статей. М.: 1973.
147. Спиридовон Б.М. Прокурорский надзор в стадии исполнения приговора. М.: Изд-во МГУ, 1983.
148. Спиридовон Б.М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. М.: Изд-во МГУ, 1978.
149. Спицнадель В.Б. Генезис уголовно-исполнительного права в контексте становления и эволюции пенитенциарной системы России: дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2004.
150. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). М.: Юридическая литература, 1974.
151. Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2000.
152. Тепляшин П.В. Перспективы институализации уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в Российской Федерации // Российская юстиция. 2013. № 1.

153. Терентьева В.А. Предупреждение рецидивной преступности несовершеннолетних специальными учебно-воспитательными учреждениями закрытого типа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2008.
154. Тулянский Д.В. Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве. М.: Юрлитинформ, 2006.
155. Турилов Г.Г. Прокурор как субъект доказывания в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2002.
156. Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб., 2005.
157. Уткин В.А. Пенитенциарное право как «право лишения свободы» // Актуальные проблемы теории борьбы с преступностью и право-применительной практики: межвуз. сб. науч. трудов. Красноярск: Красноярская высшая школа МВД России, 1998.
158. Уткин В.А. Правовые основы неучастия общественности в реализации уголовно-исполнительной политики // Проблемы теории наказания и его исполнения в Уголовном и Уголовно-исполнительном кодексах. М.: Изд-во ВНИИ МВД России, 1997.
159. Уткин В.А. Тенденции применения альтернативных санкций в России // Уголовная юстиция. 2013. № 1 (1).
160. Уткин В.А. Уголовно-исполнительное право: учеб.-методич. комплекс. Томск: Изд-во НТЛ, 2017.
161. Халиуллин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997.
162. Хаманева Н.Ю. Омбудсмен в охране прав граждан в сфере государственного управления // Советское государство и право. 1990. № 9.
163. Хаманева Н.Ю. Правовой институт Уполномоченного по правам человека в РФ // Государство и право. 2000. № 6.
164. Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М., 2003.
165. Чувилев А.В., Чувилев А.А. Прокурорский надзор. Вопросы и ответы. М.: Новый юрист, 1999.
166. Шалумов М.С. Проблемы совершенствования правового статуса государственного обвинителя как участника судебного разбирательства // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тезисы. науч.-практ. конференции. Ч. II. М., 2005.

167. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1.
168. Шалумов М.С. Функции прокуратуры: письмо в редакцию // Государство и право. 1995. № 6.
169. Щерба С.П., Решетникова Т.А. Иерархия основных функций прокуратуры России и стран СНГ // Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики: сб. материалов III Международного семинара с участием экспертов Совета Европы (22–23 сентября 2004 г.). М., 2005.
170. Юркевич Н.А. Реализация правообеспечительной функции в стадии предания обвиняемого суду. Томск: Изд-во ТГУ, 1991.
171. Явич Л.С. Право и общественные отношения. М., 1968.
172. Якимович Ю.К. Дополнительные и особые производства в уголовном процессе России. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1994.
173. Якушин В.А. Комментарий к ст. 6 // Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Л.Л. Кругликов. М.: Волтерс Клувер, 2005.
174. Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. М., 1997.
175. Ястребов В.В. Прокурорский надзор за законностью привлечения к административной ответственности за совершение налоговых правонарушений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
176. Imprisonment Today and Tomorrow. International perspectives on prisoners' rights and prison conditions / Ed. by Dirk van Zyl Smit and Frieder Dünkel. Kluwer Law International. The Hague, 2001.
177. Monitoring Prison Conditions in Europe. Report of a European Seminar, Marly-le-Roi, France, 25–27 October 1996. Paris, 1997.
178. Voronin Oleg V. Prosecution Service in Russia. Tomsk: Scientific Technology Publishing House, 2014.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В МЕСТАХ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ ИЗОЛЯЦИИ	6
§ 1.1. Содержание современной прокурорской деятельности	6
§ 1.2. Содержание прокурорской деятельности в сфере пенитенциарной изоляции	20
§ 1.3. Пенитенциарный надзор в системе отечественного пенитенциарного контроля.....	36
Глава 2. СОДЕРЖАНИЕ ПРОКУРОРСКОГО ПЕНИТЕНЦИАРНОГО НАДЗОРА.....	60
§ 2.1. Содержание современного прокурорского надзора	60
§ 2.2. Предмет и пределы пенитенциарного надзора прокуратуры	74
§ 2.3. Правовые средства пенитенциарного надзора прокуратуры	100
§ 2.4. Организация пенитенциарного надзора.....	128
Глава 3. ИНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕСТАХ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ ИЗОЛЯЦИИ	152
§ 3.1. Участие прокурора в судебном разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора	152
§ 3.2. Правозащитная прокурорская деятельность в местах пенитенциарной изоляции	161
Заключение	178
Библиографический список	185

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮРЛИТИНФОРМ»



ПРИГЛАШАЕТ АВТОРОВ К СОТРУДНИЧЕСТВУ ПО ВСЕМ НАПРАВЛЕНИЯМ ЮРИСПРУДЕНЦИИ

- ☞ Издательство находится в Москве, что ускоряет и упрощает ваше взаимодействие с нами.
- ☞ Мы выполняем полный комплекс работ от подготовки рукописи к изданию, изготовления тиража до реализации книги.
- ☞ Мы гарантируем быстрое и качественное издание вашего труда и его распространение по всей России.
- ☞ Результат нашего сотрудничества – книга – станет достойным приобретением для студентов, преподавателей, практикующих юристов и научных работников.

**За дополнительной информацией
обращайтесь
по тел.: (495) 697-77-45, 697-16-13
www.urlit.ru**

**Издательство «Юрлитинформ»
предлагает вниманию читателей книги серии
«Прокурорский надзор»**



- **Исаенко В.Н.**
Прокурорский надзор
- **Насонов А.А., Насонова О.А.**
Реализация прокурорского надзора за деятельностью правоохранительных органов Российской Федерации
- **Грачёва О.А.**
Проверка исполнения закона как основная форма надзора прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства
- **Спирин А.В.**
Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия
- **Сушина Т.Е.**
Зашита прокурором жилищных прав граждан - участников долевого строительства многоквартирных домов



**Заявки на приобретение издаваемой нами литературы,
а также отзывы о ней, свои предложения и рекомендации
о необходимой тематике направляйте по адресу:**

**119019, г. Москва, ул. Волхонка, д. 6
ООО Издательство «Юрлитинформ»,
тел. (495) 697-77-45, 697-16-13
E-mail: zakaz@urlit.ru**

Воронин Олег Викторович

ПЕНИТЕНЦИАРНЫЙ НАДЗОР

Монография

*Редактор – Пономарева В.А.
Компьютерная верстка – Птицына И.Н.*

Сдано в набор 11.03.2022. Подписано в печать 11.04.2022

Формат 60×88/16. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 12,5

Тираж 3000 экз. (1-й завод – 1000 экз.) Заказ № 82

ООО Издательство «Юрлитинформ»
119019, г. Москва, ул. Волхонка, д. 6
<http://www.urlit.ru>; e-mail: post@urlit.ru

Отпечатано в типографии ООО «Галлея-Принт»
111024, г. Москва, ул. 5-я Кабельная, д. 2Б
<http://galleyaprint.ru>