

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»
Юридический факультет
Кафедра теории и истории государства и права

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: Теоретико-правовые основы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы

Выполнил:
курсант 2 взвода 4 курса,
рядовой внутренней службы
Прокудин Данил Викторович

Научный руководитель:
старший преподаватель кафедры
теории и истории государства и права,
кандидат юридических наук, доцент,
старший лейтенант внутренней службы
Подшибякин Алексей Николаевич

Рецензент:
ВРИО начальника ФКУ СИЗО-1
УФСИН России по Саратовской
области
майор внутренней службы
Музырев Денис Владимирович

Решение начальника кафедры о допуске к защите

допущен 

Дата защиты:

21.06.2022

Оценка

3/удовлетворительно 

Самара
2022

Оглавление

Введение	3
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА КАК НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ	8
1.1. Понятие, общая характеристика и виды прокурорского надзора	8
1.2. Особенности организации и осуществления надзора за администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания заключённых под стражу и мест лишения свободы	20
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ МЕСТ СОДЕРЖАНИЯ ЗАКЛЮЧЕННЫХ ПОД СТРАЖУ И МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ	29
2.1. Особенности правового регулирования и организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания заключённых под стражу мест лишения свободы	29
2.2. Проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания заключённых под стражу и мест лишения свободы и пути их решения	38
Заключение	44
Библиографический список	48

Введение

Актуальность темы. Исторически прокуратура должна обеспечивать баланс в функционировании существующих в стране ветвей власти. Очевидно, что это важная задача, которая требует качественного правового регулирования, соответствующего современным правовым реалиям. Но законодательство о правовом статусе прокуратуры, об основных аспектах прокурорского надзора было введено в действие еще в 1992 году¹. Уже после этого были приняты законы, регулирующие исполнение учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы уголовных наказаний и иных мер государственного принуждения, но должный уровень корреляции между ними так и не обеспечен.

Современная практика прокурорского надзора, помимо наличия проблем нормативного правового регулирования и его очевидной устарелости, а также отсутствия однозначного понимания места и роли прокуратуры в системе государственной власти, приводит к наличию широкого комплекса проблем практического характера.

Прокурорский надзор обладает универсальным характером, распространяясь на многие области отношений. Осуществление прокурорского надзора требует задействования субъекта специального статуса – прокурора. Если правовой статус прокуроров также не будет однозначным образом уточнен, проблематично будет ожидать эффективности института прокуратуры в качестве государственного правозащитного органа, выполняющего важные функции, одной из которых является прокурорский надзор в уголовно-исполнительной системе.

Комплексность надзорной деятельности и сложность этого процесса, но, в то же время, и ее возможности, требуют уточнения прокурорских полномочий, еще большего расширения возможностей прокуроров для

¹ ФСИН России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fsin.gov.ru/>, свободный. (дата обращения: 20.05.2022).

достижения качественных показателей. Именно прокуратура может сыграть решающую роль в устранении ряда указанных проблем и предупредить нарушения закона. Так как прокуратуры обладают необходимыми для этого полномочиями, следует продолжить развитие нормативного правового регулирования, чтобы обеспечивать действенность прокурорского надзора в полном объеме.

Помимо необходимости продолжить общее совершенствование прокурорского надзора, отдельные виды прокурорского надзора также требуют совершенствования: в вопросах научного характера, повышения качества нормативного правового регулирования, методики осуществления и т.п.

Согласно исследованиям, проводимым общественными организациями, количество нарушений прав заключенных в уголовно-исполнительной системе по состоянию на 2020 год превысило 90%. 37% опрошенных осужденных подвергались избиениям, а около 10% истощались физическими работами (за пределами применения средств исправления осужденных), были лишены воды, еды и т.п.² О пытках в учреждениях уголовно-исполнительной системы бывшие осужденные также заявляют регулярно.

Официальные показатели нарушений не являются столь внушительными. Тем не менее, органы прокуратуры приводят данные, что количество всевозможных случаев нарушения закона в учреждениях уголовно-исполнительной системы весьма многочисленно. Среди самых распространенных случаев нарушений в 2020 г. были названы такие, как: несоблюдение санитарных норм, ненадлежащее материально-санитарное обеспечение, ненадлежащее материально-бытовое обеспечение, несоблюдение режимных требований, отсутствие надлежащего питания, нарушение сроков содержания под стражей и многое др.³

² ФСИН России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fsin.gov.ru/>, свободный. (дата обращения: 20.05.2022).

³ ФСИН России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fsin.gov.ru/>, свободный. (дата обращения: 20.05.2022).

Уголовно-исполнительная система предполагает существенное ограничение прав осужденных и их наделение специфическими обязанностями. Исправительные учреждения функционируют, как правило, в закрытом режиме. В подобных условиях судить о реальных масштабах соблюдения законом крайне проблематично, так как многие нарушения имеют латентные характер.⁴

Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы (администрации органов и учреждений, исполняющих наказание) – это самостоятельная отрасль прокурорской деятельности, выделенная в качестве такой с 1992 г. В то же время, несмотря на продолжительный период реализации данной отрасли как самостоятельной, пока что невозможно сказать, что был достигнут ожидаемый результат. Соотнося особое значение одного из направлений надзорной деятельности со статистическими показателями и видовым разнообразием нарушений при исполнении законов в уголовно-исполнительной системе, следует констатировать необходимость пересмотра многих правовых и организационных аспектов осуществления прокурорского надзора в отношении предмета прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы.

Безусловно, прокурорский надзор должен быть лишь частью единого глобального механизма по обеспечению защиты и гарантирования прав и свобод, законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей, но те правовые возможности, которыми обладают прокуроры, обладают широкими перспективами. Совершенствование нормативного правового регулирования прокурорского надзора, улучшение организационного аспекта

⁴ ФСИН России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fsin.gov.ru/>, свободный. (дата обращения: 20.05.2022).

его осуществления могут повлечь существенное снижение случаев нарушений в уголовно-исполнительной системе. Все сказанное в общей совокупности обуславливает актуальность настоящей темы исследования.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключённых под стражу.

Предмет исследования – нормы действующего законодательства, положения научной и учебной литературы, материалы периодических изданий, научных статей и иных источников о проблематике организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключённых под стражу.

Целью исследования является выработка направлений совершенствования организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключённых под стражу.

Для достижения указанной цели автор ставит перед собой следующие **задачи**:

- дать понятие прокурорского надзора, его общую характеристику и указать на виды;
- выявить особенности организации и осуществления надзора за администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключённых под стражу;
- определить особенности правового регулирования и организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключённых под стражу;

- обосновать систему проблем осуществления прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключённых под стражу, а также сформировать пути их решения.

Методы исследования. Проведение исследования потребовало применения комплекса общенаучных и частно-научных методов. Среди общенаучных методов, которые были применены, называются такие, как: системный, статистический, структурно-функциональный, метод логических обобщений и др. Назначением общенаучных методов стало выявление основных тенденций и закономерностей развития изучаемого объекта. Видами примененных частно-научных методов стали следующие: сравнительно-правовой, формально-юридический и др. Частно-научные методы обеспечили выявление и описание исследуемых явлений, сопоставление их для выявления сходства и различия.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы. В настоящей работе были использованы такие нормативные акты, как Конституция РФ, ФЗ «О прокуратуре», а также труды таких авторов, как: В.Р. Ахмерова, А.В. Ендольцева, О.Д. Жук, Е.Н. Коваленок, М.Н. Кустов, Е.Л. Никитин, М.К. Мержоев, О.Н. Рубцова, Д.М. Салимжанов, И.М. Телекало и др.

Структура исследования обусловлена его задачами и целью. Работа состоит из введения, двух глав, объединенных четырьмя параграфами, заключения, а также библиографического списка.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА КАК НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

1.1. Понятие, общая характеристика и виды прокурорского надзора

Прокурорский надзор сегодня является важнейшим направлением деятельности органов прокуратуры. Место и роль органов прокуратуры в системе государственных органов определяется значением прокурорского надзора как направления деятельности государства по исполнению законов, обеспечению прав и свобод личности, единообразия применения норм права на территории Российской Федерации.

До сегодняшнего дня место прокуратуры в системе органов государственной власти однозначно не определено, так как прокуратура не относится ни к одной из трёх ветвей власти в стране. Наличие конституционных положений о прокуратуре не способствует решению этого вопроса, что требует внимания к конституционно-правовому статусу прокуратуры, а также определению места прокуратуры в системе органов государственной власти на современном этапе развития.

Прокуратура Российской Федерации является органом, главная цель деятельности которого – обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав, основных свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов государства и общества. В обобщенном виде приоритетом деятельности органов прокуратуры является обеспечение прав и свобод человека и гражданина, провозглашенный в статье 2 Конституции РФ⁵.

Конституционно-правовой статус прокуратуры определен в ст. 129 Конституции РФ. В пределах указанной статьи закреплено, что Прокуратура

⁵ Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 01.07.2020 № 1-ФКЗ: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения 20.05.2022)

РФ – это единая федеральная централизованная система органов, призванная осуществлять надзор – за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а также уголовное преследование и другие функции.

В вопросе определения места и роли органов прокуратуры, существует несколько различных точек зрения, вытекающих из положения действующего законодательства.

Так, ст. 10 Конституции РФ закрепила принцип разделения властей. Но правовой статус органов прокуратуры не соотносится ни с одной из ветвей власти. Так прокуратура не обладает какими-либо судебными полномочиями и не может быть включена в систему органов судебной власти, ни смотря на то, что размещена в Конституции в разделе «Судебная власть и прокуратура». Данное предположение подтверждается тем, что органы прокуратуры не относятся к системе органов, осуществляющих правосудие, хотя и могут быть участниками отдельных видов судопроизводства, в рамках которых осуществляется реализация функций правосудия. Было бы ошибочно относить органы прокуратуры к органам исполнительной власти, так как она непосредственно осуществляет надзор за исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Данный вывод подтверждается спецификой полномочий органов прокуратуры, а так же особенностью их реализации, в рамках которых было бы сложно осуществлять объективную оценку деятельности поднадзорных субъектов-органов исполнительной власти, имея непосредственное отношение к деятельности указанных органов.

Аналогичным образом можно оценивать и относимость к системе органов законодательной власти. Не являясь участником законодательного процесса, прокуратура, тем не менее, осуществляет надзорную деятельность за органами законодательной власти в пределах своей компетенции.

Разработкой вопроса о месте прокуратуры в системе органов государственной власти занималось большое количество ученых.

Так, Ю.Е. Винокуров приходит к выводу, что прокуратура не должна быть причислена ни к одной из ветвей власти, так как она осуществляет специфический вид государственной деятельности⁶. По мнению Н.В. Ереминой прокуратура так же не причисляется ни к одной из ветвей государственной власти⁷. Данные позиции вполне обоснованы, подтверждая обособленность прокуратуры от других ветвей государственной власти, а так же необходимость обеспечения независимости прокуроров при осуществлении ими надзорной деятельности.

Анализ точек зрения ученых и интерпретация законодательных положений позволяют прийти к выводу о том, что прокуратура – это не одна из частей трёх существующих ветвей власти. Самостоятельность деятельности прокуратуры очевидна – это деятельность по обеспечению единства правового пространства и соблюдения законности, деятельность по обеспечению охраны прав и свобод, что требует полной независимости от законодательной, судебной и исполнительной власти. Обеспечение независимости органов прокуратуры позволяет реализовывать им свои полномочия и получать при этом объективный результат.

Анализ нормативных положений и оценка полномочий органов прокуратуры позволяет прийти к выводу, что прокурорский надзор-это самостоятельный вид деятельности (функция) государства, осуществляемый специально уполномоченным на то органом – прокуратурой.

Нормативное закрепление института прокурорского надзора и раскрытие его содержания через определение предмета отдельных видов надзорной деятельности свидетельствует о сложности и многогранности надзорной деятельности органов прокуратуры. Однако прокурорский надзор не является единственным направлением деятельности органов прокуратуры и может и должен рассматриваться в совокупности с другими направлениями

⁶ Винокуров В. Ю. Прокурорский надзор. – М.: Высшее образование, 2015. – С. 203.

⁷ Еремина Н. В. Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 113.

деятельности, такими как: участие в различных видах судопроизводства, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, международное сотрудничество, сбор и анализ статистики по вопросам выявления различных видов правонарушений на территории Российской Федерации, обеспечение совершенствования действующего законодательства и так далее.

По мнению Ю.П. Якубиной, Д.Ю. Паршунина и ряда других авторов, надзорная деятельность – это самая важная функция органов прокуратуры⁸. По нашему мнению следует согласиться с данной позицией, поскольку именно она получила своё законодательное закрепление в нормах Конституции и действующего федерального законодательства⁹. Фактически надзор за соблюдением законов позиционируется как основная функция органов прокуратуры.

Определяя понятие Прокуратуры РФ, законодатель не только дает характеристику системы органов прокуратуры, но и четко указывает на основное направление осуществляемой ими деятельности.

Прокурорский надзор уникален, так как является единственным видом публичной деятельности надзорного характера государства, который предполагает необходимость правовой оценки соблюдения и исполнения положений Конституции и действующего законодательства. Несмотря на то, что прокурорский надзор имеет схожие характеристики с таким видом деятельности, как контрольная деятельность, он выделяется как самостоятельная функция и вид деятельности государства, обладает

⁸Якубина Ю. П. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2012. – № 2. – С. 55; Паршунин Д. Ю. Юридическая характеристика основных функций прокуратуры Российской Федерации. Правовое закрепление и их реализация // Закон и право. – 2020. – № 1. – С. 140.

⁹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон № 2202-1: текст с изменениями и дополнениями на 01 июля 2021 г. [принят 17 января 1991 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения 20.05.2022)

специфическими целями, задачами, объектом и методами надзорной деятельности.

Существует ряд мнений исследователей, которые выделяют частные определения прокурорского надзора.

По мнению Ю.П. Якубиной прокурорский надзор представляет собой государственную деятельность специфического характера, осуществляемую органами прокуратуры, назначением которой является охрана и защита прав и свобод граждан, интересов общества и государства, укрепление законности и правопорядка¹⁰. Такое понятие, хотя и является достаточно емким, однако нельзя сказать, что оно охватывает собой все аспекты данного вида деятельности. Оно сведено скорее к выделению прокурорского надзора в самостоятельный вид государственной деятельности и указанию на его общее назначение.

Д.Ю. Паршунин также причисляет прокурорский надзор к видам государственной деятельности специфического характера, осуществляемый органами прокуратуры от имени государства путем реализации законодательно урегулированных полномочий в разных организационно-правовых формах¹¹. Данное понятие, представляется, в большей степени ориентировано на признание прокурорского надзора одновременно видом государственной деятельности и функцией надзорного характера.

А.В. Акчурин и С.В. Легостаев представляют понятие прокурорского надзора, понимая под ним вид деятельности, осуществляемый от имени государства при помощи прокуроров (специально уполномоченных должностных лиц) по реализации указанных в законе целей прокурорского надзора применением мер к предупреждению, выявлению, устранению нарушений закона, восстановлению нарушенных прав, привлечению

¹⁰Якубина Ю. П. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2012. – № 2. – С. 57.

¹¹Паршунин Д. Ю. Юридическая характеристика основных функций прокуратуры Российской Федерации. Правовое закрепление и их реализация // Закон и право. – 2020. – № 1. – С. 144.

виновных к различным видам юридической ответственности¹². Авторы данного определения не идут путем дифференциации понятия прокурорского надзора в отношении разных его видов. Тем не менее, данное определение, в сопоставлении с другими, является более конкретным, потому что оно указывает на назначение прокурорского надзора и его цели.

Свое определение прокурорского надзора предлагает и О.Д. Жук¹³. Его определение основано на характеристиках конкретного вида надзора – надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности, что также имеет свою ценность при выявлении общих черт прокурорского надзора и его значения. Так, автор полагает, что прокурорский надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности следует рассматривать как осуществляемый прокурорами в пределах своей компетенции вид деятельности, направленный на обеспечение верховенства и исполнения законов органами и должностными лицами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Такое определение позволяет утверждать, что данный вид надзора является специальным, и раскрывает особенности выполнения прокурорского надзора в сфере осуществления оперативно-розыскной деятельности. Тем не менее данный подход может быть оценен как универсальный и применен к другим видам прокурорского надзора, закрепленным в законодательстве о прокуратуре.

С.Г. Кехлеров, О.С. Капинус дают еще одно авторское определение прокурорского надзора. Они полагают, что прокурорский надзор - это осуществляемый органами прокуратуры вид деятельности, выраженный в проверка соблюдения Конституции РФ, действующих на территории РФ законов правовыми средствами, которыми, согласно законодательству,

¹² Акчурина А. В. Прокурорский надзор в схемах: учебное пособие. – М.: Проспект, 2019. – С. 33.

¹³ Жук О. Д. Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2017. – С. 27.

оперируют прокуроры¹⁴. В данном определении также используются базовые характеристики прокурорского надзора, прямо вытекающих из законодательных положений и характеристик предметов отдельных видов прокурорского надзора. Можно отметить универсализм этого подхода.

При наличии множества подходов к пониманию прокурорского надзора, можно сделать вывод о том, что в основе характеристики данного вида государственной деятельности лежит ее целевое назначение и особенности реализации. Исходя из вышесказанного, представляется возможным вывести авторское определение прокурорского надзора как государственно-правовую форму деятельности органов прокуратуры по обеспечению единообразного и точного соблюдения законов, прав и свобод человека и гражданина путем проверки правовыми средствами, определенными законодательством о прокуратуре РФ. Данное понятие не претендует на исключительный характер, но, как представляется, оно охватывает собой все основные аспекты прокурорского надзора.

Характеристика содержания прокурорского надзора раскрывается через систему видов и предметы соответствующих направлений надзорной деятельности органов прокуратуры.

Как указывалось, ранее, прокурорский надзор является сложной, комплексной деятельностью органов прокуратуры. В настоящий момент в науке прокурорского надзора используются различные основания классификации надзорной деятельности. Многие из них представляют научный интерес, что не охватывается интересом настоящего исследования. Чтобы в пределах настоящего исследования выявить и обосновать организационно-правовые особенности надзора за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключённых под стражу, достаточно указать на основные виды прокурорского надзора.

¹⁴ Прокурорский надзор в 2 т. Том 2. Особенная и специальная части: учебник для вузов / О. С. Капинус. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – С. 172.

Наиболее важным и распространенным является нормативная классификация видов прокурорского надзора, закрепленная в ФЗ «О прокуратуре».

Так, в действующем законодательстве закреплен ряд основных направлений прокурорского надзора:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и рядом других субъектов (общий надзор);
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в том числе и органами местного самоуправления;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы.

В качестве дополнительных видов надзорной деятельности могут быть определены конкретные, наиболее важные направления правоприменительной деятельности, указанные приказом генерального прокурора как приоритетные. Данные направления осуществления прокурорского надзора являются временными, носят комплексный характер, осуществляются профильными прокурорами в рамках основных направлений прокурорского надзора. В качестве примера можно назвать надзор за соблюдением законодательства о несовершеннолетних, который включил в себя элементы реализации норм права, затрагивающих интересы несовершеннолетних в рамках основных видов прокурорского надзора: общий надзор, надзор за оперативно-розыскной деятельностью, надзор за исполнением наказаний в отношении несовершеннолетних, реализации мер

принудительного медицинского характера, мер пресечения в отношении несовершеннолетних, а так же исполнения судебных решений и решений должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, осуществляемых в принудительном порядке.

Общее содержание прокурорского надзора взаимосвязано с выявлением фактов правонарушений и реагированием на них¹⁵. Безусловно, выявлять правонарушения и реагировать на них может широкий комплекс правоохранительных органов, но содержание прокурорского надзора и специфично тем, что его осуществляют органы прокуратуры, применяя в таких целях специальные только для них правовые средства.

Прокурорские правовые средства – это формы реализации полномочий надзора. Их направленность – как раз выявление, устранение, а также предупреждение нарушений закона¹⁶.

Очевидно, что правовые средства требуют практической реализации. Поэтому при наличии правовой возможности реализации полномочий прокурора, должен реализовываться надзорный механизм, предполагающий совершения комплекса действий, направленных на установление факта правонарушения; лиц, его совершивших или совершающих; способа совершения и прочих обстоятельств и проверку поднадзорного объекта.

Прокурор независим в инициировании применения прокурорского надзора – решение об этом он принимает самостоятельно. Принятое решение должно быть доведено до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) в определенные сроки – но какой-то конкретный срок сообщения не указывается, действует лишь общее правило о том, что это должно быть реализовано не позднее чем в день начала проверки. Так как к проверке предъявляются требования о ее обоснованности, к законности самой проверки, в решении о проведении следует указывать её

¹⁵ Воронин О. В. О сущности современного прокурорского надзора // Уголовная юстиция. – 2018. – № 11. – С. 184.

¹⁶ Парцей В. Б. Определение прокурорского надзора в свете конституционной реформы – 2020 // Закон и право. – 2021. – № 1. – С. 142.

предмет, цели, основания для проведения со ссылкой на конкретные законодательные нормы.

Прокурор может вынести протест на правовой акт, который противоречит закону в орган или должностному лица, которые издали такого рода акт или же в вышестоящий орган, а также вышестоящему должностному лицу. Прокурор может обратиться в суд, в порядке, который предусматривается процессуальным законодательством РФ. Протест прокурора должен быть немедленно и в обязательном порядке рассмотрен не позднее, чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае вынесения протеста на решение законодательного органа субъекта РФ или же органа местного самоуправления.

Прокурор имеет право воспользоваться и таким правовым средством, как представление об устранении нарушений закона. Представление направляется в орган или должностному лицу органа, которое наделено полномочиями на его устранение. Закон требует, чтобы представление рассматривало безотлагательно. В одном из дел указано, что антимонопольный орган может по представлению прокурора возбудить дело по признакам нарушения законодательства о рекламе¹⁷. Представление прокурора запускает механизм, который в конечном счете может обеспечить соблюдение законодательства, соблюдение принципа законности и достижение всех тех целей, которые в принципе преследует прокурорский надзор.

В течение установленного законом срока должны быть предприняты конкретные меры по устранению нарушений закона, причин и условий, способствующих этому. Прокурор должен быть уведомлен о принятии мер.

Другим правовым средством в деятельности прокурора является постановление прокурора. Нарушение закона должностным лицом органа местного самоуправления может повлечь вынесение прокурором

¹⁷Телекало И. М. Прокурорский надзор в Российской Федерации: краткий курс лекций. – Бузулук: БГТИ (филиал) ГОУ ОГУ, 2008. – С. 63.

мотивированного постановления о возбуждении производства об административном правонарушении. Рассмотрением такого постановления занимается не прокурор, а уполномоченный орган, должностное лицо, но прокурор также должен получить сообщение о результатах рассмотрения, как следует из Постановления Верховного Суда РФ от 12 марта 2020 г. № 5-АД20-12¹⁸.

Предостережение также может является эффективным средством в ряде случаев. Так, прокуратура Иркутской области вынесла предостережение о недопустимости нарушений градостроительного законодательства, определяющего перечень оснований для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, что следует из Определения Верховного Суда РФ от 29 марта 2019 г. № А19-22970/2017¹⁹. Фактически сказанное означает, что речь может идти о предостережении в части необходимости соблюдать любые законодательные положения.

Безусловно, механизм прокурорского надзора является много более сложным, состоит из ряда других элементов и промежуточных действий. Отдельные специальные аспекты содержания прокурорского надзора требуют оценки в последующем, применительно к конкретному виду прокурорского надзора.

По результатам анализа, проведенного в пределах настоящего параграфа, можно прийти к нижеследующим выводам.

Прокурорский надзор – это государственно-правовая форма деятельности органов прокуратуры по обеспечению единообразного и точного соблюдения законов, прав и свобод человека и гражданина путем проверки правовыми средствами, определенными законодательством о прокуратуре РФ.

¹⁸ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 12 марта 2020 г. № 5-АД20-12 [Электронный ресурс]: Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации (legalacts.ru) (дата обращения 20.05.2022)

¹⁹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № А19-22970/2017 [Электронный ресурс]: Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации (legalacts.ru) (дата обращения 20.05.2022)

Наиболее обоснованным основанием для классификации прокурорского надзора назван предмет надзора, что соотносится с законодательными положениями. По этому основанию были выделены следующие виды прокурорского надзора: надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в том числе и органами местного самоуправления; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы.

Содержание прокурорского надзора взаимосвязано с выявлением фактов правонарушений и реагированием на них. Содержание прокурорского надзора и специфично тем, что его осуществляют органы прокуратуры, применяя в таких целях специальные только для них правовые средства. Прокурорские правовые средства – это формы реализации полномочий контроля. Их направленность – как раз выявление, устранение, а также предупреждение нарушений закона.

**1.2. Особенности организации и осуществления надзора
за администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание
и назначаемые судом меры принудительного характера,
администрациями мест содержания заключённых под стражу и мест
лишения свободы**

Действующее законодательство о прокурорском надзоре не содержит легальных определений отдельных видов прокурорского надзора. Дифференциация по видам надзоров осуществляется по их предмету. В соответствии в ФЗ «О прокуратуре» предмета надзора в данном направлении и некоторых законодательных положений, как представляется, необходимо обратить внимание в первую очередь на назначение, цели, задачи, предмет прокурорского надзора за администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключённых под стражу имеет свою специфику, определяемую особенностями субъектного состава поднадзорных субъектов и специфики осуществляемой ими деятельности. Исходя из этого исследуемый вид надзора условно можно поделить на три основные части:

1. надзор за администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание
2. надзор за администрациями учреждений, исполняющих назначаемые судом меры принудительного характера
3. надзор за администрациями мест содержания заключённых под стражу и мест лишения свободы

Итак, в соответствии с указанным делением первой в части надзора в качестве субъектов надзорной деятельности относятся администрации органов и учреждений, исполняющих уголовное наказание как связанные, так и не связанные с изоляцией осужденных от общества, а также администрации органов, учреждений, предприятий и др. на которых возлагаются обязанности

по исполнению отдельных видов уголовных наказаний или их частей (органы и учреждения УИС, органы учреждений, осуществлявших присваивание государственных наград, классных чинов).

Второе направление надзорной деятельности включает в себя в качестве поднадзорных субъектов администрации учреждений, осуществляющих назначаемые судом меры принудительного характера. Речь идет в первую очередь о закрытых лечебных учреждениях министерства здравоохранения, реализующих назначаемые судом принудительные меры медицинского характера и иную сопутствующую деятельность по их реализации.

Третье направление надзорной деятельности осуществляется в отношении администрации мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы (СИЗО, изоляторы временного содержания).

В пределах анализируемой отрасли надзор осуществляется за законностью деятельности администраций учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. Это администрации органов и учреждений исполнения наказаний, а также применения меры принудительного характера, администрации мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы. Речь идет о сфере исполнения таких процессуальных документов, как: приговоры, определения, постановления и пр.

Особенности организации и осуществления надзорной деятельности в рамках исследуемого вида прокурорского надзора осуществляется с учетом положений Приказа Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6 «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». Основываясь на положениях данного документа представляется возможным определить базовые задачи исследуемого вида прокурорского надзора:

- обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, приобретающих специальный правовой статус в связи с осуждением, задержанием, арестом и т.п.;
- выявление, пресечение, предупреждение нарушений законов в различных учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы²⁰.

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод о том, что предмет рассматриваемого вида прокурорского надзора является сложным и дифференцированным, а его широта вызывает чувство противоречивости в рамках организации надзорной деятельности, реализации прокурором надзорных полномочий, вынесение актов прокурорского реагирования.

По мнению В.К. Боброва, реализация принципа законности в рамках осуществления надзорной деятельности имеет слагаемый характер²¹. В частности, автор считает, что она должна состоять из законности отдельных видов: законность водворения и содержания, соблюдения сроков пребывания в указанных местах, освобождения из них.

Водворение и содержание признается законным, во-первых, при соблюдении порядка оформления этих процедур в соответствии с теми требованиями, которые предъявлены законом. Как следует из судебного решения, было признано незаконным содержание П. в изоляторе временного содержания в связи с тем, что не был составлен протокол его задержания (Решение Мелеузовского районного суда от 4 октября 2011 г. по делу № 2-1069/2011)²². В качестве дополнительного перечня документов, которые

²⁰ 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: приказ Генпрокуратуры России № 6: текст с изменениями и дополнениями на 3 декабря 2021г.: [принят 16 января 2014 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения 20.05.2022)

²¹ Бобров В. К. Прокурорский надзор: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – С. 69.

²² Решение Мелеузовского районного суда от 4 октября 2011 г. по делу № 2-1069/2011 [Электронный ресурс] Официальный сайт Мелеузовского районного суда Республики Башкортостан (meleuzovsky.bkr.sudrf.ru)

определяют законный характер водворения и содержания, указываются постановления и определения, а также обвинительный приговор суда. Очевидно, что на сроки распространяются те же правила – чтобы говорить о законном характере содержания, необходимо соблюдение указанных в законе сроков, должен применяться предусмотренный порядок их продления, если возникает такая необходимость и т.д.

Следующим вопросом надзорной деятельности, требующим особого изучения, является соблюдение прав, свобод и законных интересов и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, лиц, отбывающих уголовное наказание. В соответствии со ст. 55 Конституции РФ указанные лица могут быть ограничены в правах только в соответствии с положениями Федерального законодательства и только в пределах, не лишаящих их основных конституционных прав, возможности обеспечения их реализации и защиты и, входящие в предмет прокурорского надзора. Правовой статус осужденных привязан к положениям действующего законодательства. Так правовой статус осужденного имеет закрепление в статьях 10-15 УИК РФ, а также в ряде иных федеральных законов. Организация и осуществление прокурорского надзора происходит с учетом специального правового статуса осужденных, задержанных и заключенных под стражу, лиц, в отношении которых назначено исполнение принудительных мер и отражается в методах, формах и пределах реализации полномочий надзирающего прокурора, особенностях взаимодействия с поднадзорными субъектами, вынесение актов прокурорского реагирования.

Обеспечение строжайшего соблюдения и исполнения прав и обязанностей со стороны учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, как и лиц, в отношении которых может быть реализован надзор, и является частью содержания предмета прокурорского надзора. Например, некоторые из языков имеют статус государственного языка субъекта РФ и вполне возможна такая практика, что осужденный не будет владеть государственным языком РФ. Поэтому крайне важным видится

законодательно обеспечиваемое право давать объяснения, вести переписку, реализовывать право на обращение не только на государственном языке РФ, но и на государственном языке субъекта по месту отбывания наказания.

Третьим элементом надзорной деятельности выступает соблюдение порядка и условий содержания лиц в местах лишения свободы и ограничения свободы. Сегодня от осужденных ежегодно поступают тысячи жалоб на условия содержания, что не может не вызывать беспокойства, так как во многих случаях эти жалобы оправданы сложившейся ситуацией и очень плохими условиями содержания.

Порядок и условия содержания – это элементы режима, устанавливаемого в местах содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, а также лиц, которые были подвергнуты мерам принудительного характера. Режим в отношении различных видов органов и учреждений урегулирован УИК РФ, комплексом федеральных законов, ведомственных актов и т.п.²³

При реализации режима должны соблюдаться определенные правила, которые направлены не только в самом широком смысле на достижение целей уголовного наказания, но и на обеспечение охраны, изоляции, надзора, применение профилактического и дисциплинарного воздействия, физической силы, специальных средств и т.п. В основном все такие элементы осуществляются на должном уровне. Но материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение, которые также охвачены режимом, как раз и являются тем направлением, которое находится в неудовлетворительном состоянии.

Для примера, осужденный И. требовал признать незаконными действия колонии, связанные с ненадлежащими условиями содержания, а также установить факт нарушений ст. 99 УИК РФ, то есть, нарушение норм жилой

²³ Головастова Ю. А. Цели, задачи, принципы уголовно-исполнительного права как основополагающие признаки уголовно-исполнительных правоотношений // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2015. – С. 164.

площади, минимальных норм питания, материально-бытового обеспечения осужденных. Суды первой инстанции и апелляционной инстанции даже не стали рассматривать требования, оставив иск без движения. В Определении Верховного Суда РФ от 24 января 2020 г. № 15-КА19-3 все-таки были обнаружены конфликтные факты, имеющие доказательственное значение: несоблюдение норм жилой площади, санитарных правил, испорченные продукты в столовой и многое др.²⁴ Перечисленного, как счел Верховный Суд РФ, было достаточно для того, чтобы принять дело к рассмотрению. Приведенный пример является скорее исключительным случаем, когда реакция на нарушение положений ст. 99 УИК РФ все же последовала. При отсутствии реакции судебной власти на обоснованные иски, прокуроры должны занимать более активную позицию в данном направлении, о чем в проблемном контексте речь будет идти далее в исследовании.

Четвертый элемент надзорной деятельности – законность исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы.

Пятый элемент – надзор за соответствием действующему законодательству нормативных актов, которые издают администрации поднадзорных субъектов. Примерами подобных документов являются такие, как: приказы, указы, распоряжения, постановления, регламенты и т.п.²⁵ При несоответствии таковых закону, очевидно, что прокурор должен опротестовывать соответствующие документы.

Таким образом, рассмотрев отдельный вид прокурорского надзора, можно сделать следующие выводы о его сущности и назначении на современном этапе.

Сущность прокурорского надзора в отношении анализируемого предмета заключена в обеспечении соблюдения законности в уголовно-

²⁴ Определении Верховного Суда Российской Федерации от 24 января 2020 г. № 15-КА19-3 [Электронный ресурс]: – Режим доступа: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1858850 (дата обращения: 20.05.2022).

²⁵ Бобров В. К. Прокурорский надзор: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – С. 70.

исполнительной системе неукоснительным образом и обеспечении защиты прав, законных интересов граждан, находящихся в таких условиях.

Задачами прокурорского надзора в отношении отдельного предмета являются такие, как: обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, приобретающих специальный правовой статус в связи с осуждением, задержанием, арестом и т.п.; выявление, пресечение, предупреждение нарушений законов в различных учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

Предмет прокурорского надзора в уголовно-исполнительной системе сосредоточен законодателем в пределах трех самостоятельных элементов. Тем не менее, было обосновано, что данная сфера требует выделения сразу пяти самостоятельных элементов предмета: законность водворения и содержания, соблюдения сроков пребывания в указанных местах, освобождения из них; соблюдение прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу и др.; соблюдение порядка и условий содержания лиц в местах лишения свободы и ограничения свободы; законность исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы; надзор за соответствием действующему законодательству нормативных актов, которые издают администрации поднадзорных объектов.

Выводы по первой главе:

Прокурорский надзор – это государственно-правовая форма деятельности органов прокуратуры по обеспечению единообразного и точного соблюдения законов, прав и свобод человека и гражданина путем проверки правовыми средствами, определенными законодательством о прокуратуре РФ.

Признаками прокурорского надзора являются:

- прокурорский надзор является специфическим видом государственной деятельности, который осуществляется от имени Российской Федерации специально созданными для этого органами прокуратуры;
- прокурорский надзор имеет всеобъемлющий характер и распространяется на все сферы общественных отношений, которые урегулированы нормами права;

- прокурорский надзор осуществляется исключительно в рамках, установленных нормами права;
- органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции и исполнением федеральных конституционных и федеральных законов;
- цель деятельности органов прокуратуры в РФ заключается в установлении, поддержании и укреплении режима законности в стране, а также создании правового механизма обеспечения и соблюдения прав, свобод и интересов личности, общества и государства.

В действующем законодательстве закреплён ряд основных направлений прокурорского надзора:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и рядом других субъектов (общий надзор);
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в том числе и органами местного самоуправления;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания заключённых под стражу и мест лишения свободы.

Виды прокурорского надзора:

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в том числе и органами местного самоуправления;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ МЕСТ СОДЕРЖАНИЯ ЗАКЛЮЧЕННЫХ ПОД СТРАЖУ И МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

2.1. Особенности правового регулирования и организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания заключённых под стражу и мест лишения свободы

Соблюдение прав и свобод задержанных и заключенных под стражу, качественная и эффективная организация прокурорского надзора в этих целях находятся в прямой зависимости от полного и непротиворечивого нормативного правового регулирования вопроса. Поэтому в пределах настоящего параграфа ставится задача раскрыть особенности правового регулирования и организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключённых под стражу.

Вопросы правового регулирования и организации прокурорского надзора находятся в неразрывной взаимосвязи. Эффективная организация прокурорского надзора за администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы возможна только в условиях полного и качественного нормативного регулирования указанной сферы деятельности.

Раскрывая особенности организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы, следует отметить, что: в основе надзорной деятельности лежат положения нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность администраций мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы; отдельным блоком, регулирующим исследуемое направление прокурорского надзора, выступают ведомственные правовые акты органов прокуратуры, регламентирующие организацию прокурорского надзора за исполнением законов

администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы. К особенностям прокурорского надзора также можно отнести особые задачи надзорной деятельности; комплексный характер полномочий прокурора; особенности организации и деятельности поднадзорных субъектов, в частности при осуществлении надзорной деятельности прокурор уполномочен использовать различные формы и способы организации надзорной деятельности, тактические приёмы проведения надзорных проверок, установленные законом средства прокурорского реагирования. Не меньшее значение имеет вопрос организации, структуры, фактических особенностей правового регулирования деятельности конкретных поднадзорных субъектов, а также результаты надзорной деятельности в указанных субъектах за предшествующие годы. Особенности организации и тактики проведения прокурорской проверки напрямую связаны с особенностями структуры поднадзорного органа, характера реализуемых полномочий должностных лиц указанного субъекта, а также особенностей порядка выявления и характера нарушений, выявленных надзирающим прокурором в предшествующий период. Особое влияние на фактическое содержание мероприятий надзорного характера оказывает и вид (особенности) актов прокурорского реагирования, вынесенных ранее в отношении поднадзорного субъекта и его должностных лиц.

Базовыми вопросами, подлежащими рассмотрению прокурора, выступают положения нормативно-правовых актов национального и международного характера, лежащих в основе деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы, мест содержания задержанных. Так, в основе лежат Конституция РФ, законы и подзаконные нормативные акты Российской Федерации, а также ряд международных нормативных актов: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 1950 г., Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и

наказания от 1984 г., Минимальные стандартные правила обращения с заключенными от 1955 г. и др.²⁶

На высшей ступени правового регулирования стоит Конституция РФ. Именно на конституционном уровне отражены основополагающие нормы для обеспечения законности задержания и заключения под стражу: равенство перед судом; достоинство личности; право на свободу и личную неприкосновенность; презумпция невиновности и многое др. Все конституционные нормы, лежащие в основе вопроса задержания и заключения лица под стражу, характеризуются прямым действием, а гарантии их реализации обеспечиваются надзорной деятельностью органов прокуратуры.

В качестве фактической правовой основы прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы содержится в следующих федеральных законах и кодифицированных актах:

- Уголовный кодекс РФ (далее – УК РФ)²⁷;
- Уголовно-процессуальный кодекс РФ (далее – УПК РФ)²⁸;
- УИК РФ;

²⁶ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04 ноября 1950 г.) (с изм. от 24 июня 2013 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/, свободный. (дата обращения: 20.05.2022); Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Заключена 10 декабря 1984 г.) (с изм. от 08 сентября 1992 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15041#oIIGGvSqSyQxwgr11>, свободный. (дата обращения 20.05.2022); Минимальные стандартные Правила обращения с заключенными (Приняты в г. Женеве 30 августа 1955 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15558#c2VGGvSVRf0Cl aKJ>, свободный. (дата обращения: 20.05.2022).

²⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 63-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 30 декабря 2021 г.: [принят Государственной думой 24 мая 1996 года: одобрен Советом Федерации 04 июня 1996 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения 20.05.2022)

²⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 174-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 20 декабря 2021 г.: [принят Государственной думой 22 ноября 2001 года: одобрен Советом Федерации 05 декабря 2001 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 20.05.2022).

- Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и ряд др.²⁹

Кроме того, не меньшее значение для организации надзорной деятельности имеют подзаконные и ведомственные нормативно-правовые акты, направленные на регулирование деятельности поднадзорных субъектов. К таковым можно отнести следующие источники:

- Приказ Министерства юстиции РФ (далее – Минюст России) от 03 ноября 2005 г. № 205 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений»³⁰;
- Приказ Генпрокуратуры России от 16 января 2014 г. № 6 «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» и др.

Представленные выше правовые основы правового регулирования организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы несмотря на свою значимость не исключают необходимости использования в рамках организации и фактического осуществления надзорной деятельности результатов правоприменительной практики и

²⁹ О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон № 103-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 30 декабря 2021 г.: [принят Государственной думой 21 июня 1995 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 20.05.2022).

³⁰ Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: Приказ Минюста России № 295: текст с изменениями и дополнениями на 22 сентября 2021 г.: [принят 16 декабря 2016 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 20.05.2022).

толкования отдельных норм права, в том числе высшими судебными органами³¹.

Методическую основу организации надзорной деятельности составляют положения приказов Генерального прокурора об организации отдельных видов и направлений прокурорского надзора. Полномочия прокурора по организации и осуществлению надзорной деятельности закреплены в профильном законе и могут быть поделены на два основных блока: первое-средства организации прокурорских проверок и выявления нарушений и второе-средства реагирования на выявленные нарушения. Особое значение вопросов имеет нормативное закрепление компетенций поднадзорных субъектов, определяющее их относимость к конкретному виду прокурорского надзора. В настоящий момент к поднадзорным субъектам надзора за администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы, мест исполнения назначаемых судом принудительных мер:

- учреждения и органы ФСИН России (следственные изоляторы, исправительные центры, уголовно-исполнительные инспекции и т.п.);
- учреждения Министерства внутренних дел РФ (далее – МВД России) (изоляторы временного содержания);
- учреждения и органы Министерства обороны РФ (далее – Минобороны России) (дисциплинарные воинские части и др.);
- учреждения и органы Министерства здравоохранения РФ (далее – Минздрав России) (психиатрические стационары, лечебные учреждения и пр.);
- учреждения и органы Министерства здравоохранения РФ (далее – Минздрав России) (изоляторы временного содержания);

³¹ О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога и запрета определенных действий: постановление Пленума Верховного Суда РФ № 41: текст с изменениями и дополнениями на 11 июня 2020 г. [принято от 19 декабря 2013 г.] // Российская газета. – 2013. – 19 декабря. №6262

- учреждения и органы Пограничных войск Федеральной службы безопасности РФ (далее – ФСБ России) (изоляторы временного содержания);
- судебные приставы-исполнители Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП России)³².

В качестве субъектов исследуемого вида надзора в частности выступают следственные изоляторы и исправительные колонии ФСИН, ИВС МВД, ДВЧ и гарнизонные гауптвахты Министерства обороны и ИВС ФСБ России. При этом надзорная деятельность за указанными субъектами осуществляется разными органами прокуратуры: в частности, надзор за деятельностью ДВЧ и гарнизонных гауптвахт МО, ИВС ФСБ России осуществляют должностные лица органов военной прокуратуры, в отношении остальных субъектов-уполномоченные должностные лица территориальных органов прокуратуры.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности администрации мест содержания под стражу требует своевременности. Поэтому вопрос времени, периодичности проведения прокурорского надзора, а также оснований назначения прокурорских проверок имеет особое значение.

Во-первых, периодичность надзорной деятельности прокуроров обеспечивает качественную оценку состояния законности в деятельности должностных лиц поднадзорных субъектов, обеспечивают актуальность вопросов надзорной практики, позволяют эффективно использовать установленные законом меры прокурорского реагирования. Благодаря обобщениям состояния законности и прокурорского надзора можно идентифицировать те направления работы, которые нуждаются в повышенном внимании; определять недостатки ранее реализуемого прокурорского надзора; более адресным образом подходить к прокурорскому надзору в последующем

³²Ретюнских И. А. Ведомственный процессуальный контроль, прокурорский надзор и судебный контроль как гарантии законности задержания подозреваемого // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2021. – № 2. – С. 25.

и т.п.³³ В соответствии с действующими нормативами надзорная деятельность в рассматриваемой сфере должна осуществляться не менее одного раза в полугодие.

Анализ и обобщение результатов надзорной деятельности, количества и характера выявленных нарушений, примененных мер прокурорского реагирования и результатов их исполнения позволяют качественно оценивать эффективность надзорной деятельности, принимать своевременные меры по её совершенствованию.

Во-вторых, главным значением обладает, собственно, сам прокурорский надзор. Надзорные мероприятия планового характера направлены на проверку законности и обоснованности реализации отдельных положений действующего законодательства в рамках предмета прокурорского надзора. К вопросам надзорной деятельности относят: соблюдение конституционных прав и свобод задержанных и заключенных под стражу; законность и обоснованность нахождения задержанных и заключенных под стражу в поднадзорном субъекте; характер и качество реализации нормативных положений, жилищно-коммунального, санитарно-эпидемиологического, медицинского обеспечения; законность и обоснованность применения мер поощрения и взыскания и др.³⁴ Кроме плановых вопросов надзорной деятельности и оснований для проведения прокурорских проверок могут выступать иные вопросы реализации норм права в отношении задержанных и заключенных под стражу, а также организации деятельности администрации мест их содержания, содержащиеся в жалобах и заявлениях как самих задержанных и заключенных под стражу, так и их родственников и законных представителей, сообщениях средств массовой информации, общественных организаций и иных представителей гражданского общества. Особое значение

³³ Насонова И. А. О механизмах, гарантирующих законность применения задержания и заключения под стражу // *Союз криминалистов и кримиологов*. – 2018. – № 3. – С. 116.

³⁴ Материалы преддипломной практики Прокудина Д.В. – Самара, 2022. – не опубликованное

внеплановых проверок, проводимых по указанным основаниям, не дает возможность оперативной оценки органами прокуратуры законности деятельности поднадзорных субъектов и их должностных лиц, своевременное реагирование на выявленные нарушения, включая восстановление нарушенных прав³⁵.

Количество нарушений прав, свобод и законных интересов задержанных и заключенных под стражу по-прежнему достаточно велико, поэтому подобный подход более чем оправдан (Апелляционное постановление Краснослободского районного суда от 9 августа 2019 г. по делу № 10-3/2019 и др.)³⁶. Собственно, одна из характерных особенностей статуса органов прокуратуры – это наличие у прокурора права в любое время посещать жилые и производственные помещения мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы. Для посещения данных мест прокурор не обязательно должен получать заявления и жалобы, какие-либо сведения.

В некоторых случаях время и причины осуществления прокурорского надзора могут меняться. Например, при чрезвычайных происшествиях. Если возникают какие-либо чрезвычайные происшествия в местах содержания задержанных и заключенных под стражу, прокуроры должны незамедлительно выезжать на место для того, чтобы проверки обстоятельства, выяснить причины и условия происшествия, разрешить вопрос об устранении нарушений прав и законных интересов, привлечь виновных к ответственности и т.п. В случае смерти заключенных и содержащихся под стражей прокуроры, логично предположить, что также должны незамедлительно выезжать на место, а также в обязательном порядке организовывать проведение проверки обстоятельств смерти.

³⁵ Насонов А. А. Механизмы, обеспечивающие реализацию прокурорского надзора за деятельностью правоохранительных органов // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2021. – С. 89.

³⁶ См. например: Апелляционное постановление Краснослободского районного суда от 9 августа 2019 г. по делу № 10-3/2019 [Электронный ресурс]: Судебные и нормативные акты РФ (sudact.ru)

Прокурорский надзор в рассматриваемой сфере преследует такую цель, как выявление, пресечение, предупреждение нарушений законности и режима содержания в местах содержания задержанных и заключенных под стражу, прав и законных интересов этих лиц. Такая цель предъявляет определенные требования к той деятельности, которую в ходе реализации прокурорского надзора должен осуществлять прокурор:

- проверка приема, регистрации и размещения лиц администрацией;
- проверка личной безопасности;
- проверка реализации права на получение информации;
- проверка обеспечения свидания с защитником;
- проверка правил содержания;
- проверка соблюдения медико-санитарных норм;
- проверка уровня материально-бытового обслуживания;
- проверка фактов неоказания медицинской помощи;
- проверка фактов применения мер взыскания, использования недозволённых мер воздействия, незаконного применения физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия и многие др.³⁷

Указанные вопросы прокурорского надзора характеризуются преимущественно общими организационными основами. В таких случаях важны не специальные аспекты организации, а в первую очередь охват направлений прокурорским надзором. Чем более полным будет охват, тем о более полном уровне оценки обеспечения прав, свобод и законных интересов можно будет вести речь.

Заключительный элемент прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест

³⁷ Материалы преддипломной практики Прокудина Д.В. – Самара, 2022. – не опубликованное

лишения свободы – организация работы с письмами и заявлениями, жалобами граждан³⁸.

2.2. Проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания заключённых под стражу и мест лишения свободы и пути их решения

Места содержания задержанных и заключенных под стражу в российской правоприменительной практике продолжают оставаться объектами возможных нарушений прав человека. В докладах правозащитных организаций о соблюдении прав и свобод человека и гражданина ежегодно фигурирует информация о различных нарушениях прав и свобод, законных интересов, в том числе, лиц задержанных и заключенных под стражу. Наиболее эффективным инструментом выявления, пресечения и профилактики различных нарушений прав, свобод, законных интересов лиц задержанных и заключенных под стражу, обеспечение условий и порядка их содержания, обеспечения и так далее, является прокурорский надзор.

Нарушения, выявляемые в ходе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы достаточно многообразны. Анализ указанных данных позволяет указать на наиболее часто встречающиеся направления, связанные с выявленными нарушениями:

- недостаточность материально-технического обеспечения СИЗО, ИВС и других органов и учреждений содержания задержанных и заключенных под стражу;
- недостаточное обеспечение медицинского обслуживания;

³⁸ Чернышенко И. Г. Значение прокурорского надзора за деятельностью органов и учреждений пенитенциарной системы (с использованием материала Владимирской области) // Вопросы российской юстиции. – 2021. – С. 449.

- нарушение режима и условий содержания задержанных и заключенных под стражу (произвол, насилие над заключенными).³⁹

Данные направления являются основными, но далеко не единственными в контексте прокурорского надзора. Данный перечень позволяет не только обозначить основные вопросы осуществления надзорной деятельности при проведении прокурорской проверки, но и определиться с приоритетностью конкретных направлений деятельности поднадзорных субъектов, выявить основные виды нарушений, формы и способы их совершения, средства и методы выявления и пресечения указанных нарушений, наиболее эффективные средства прокурорского реагирования на указанные нарушения.

Базовым вопросом при организации и проведении прокурорской проверки выступает нормативное регулирование деятельности поднадзорного субъекта. Особенностью нормативного регулирования деятельности мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы является комплексная реализация норм материального и процессуального права, особый правовой и процессуальный статус лиц задержанных и заключенных под стражу, содержащихся в указанных поднадзорных субъектах. Громоздкость и разноплановый характер норм, реализуемых администрацией мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы нередко приводит к непониманию порядка и условий реализации отдельных норм права, неправомерному исключению из перечня реализуемых норм отдельных, в том числе базовых положений, выходящих за пределы уголовного и уголовно-исполнительного законодательства. Подобный подход к оценке правового регулирования зачастую приводит к ущемлению основных конституционных прав и свобод человека и гражданина, ограничению возможности реализации законного интереса лиц задержанных и

³⁹Воронин О. В. Правовые средства прокурорского надзора в местах принудительной изоляции от общества // Уголовная юстиция. – 2021. – № 17. – С. 97.

заключенных под стражу, поскольку они прямо не указаны в нормах уголовного и уголовно-исполнительного законодательства⁴⁰.

Следующей проблемой осуществления надзора за деятельностью администраций мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы является латентный характер нарушений в исследуемой сфере, наличие конфликтов интересов между задержанными и заключенными под стражу и администрациями учреждений. Порядок и условия выявления прокурором нарушений определяется особенностью организации служебной деятельности поднадзорного субъекта, режимом содержания, в том числе наличием ограничений контактов задержанных и заключенных под стражу с внешним миром, отсутствием возможности со стороны прокурора мониторинга в реальном времени соблюдения законности со стороны должностных лиц поднадзорного субъекта. Одним из существенных факторов реализации прав и свобод, обеспечения законности является контроль за исполнением процессуальных документов, законностью и обоснованностью их вынесения уполномоченными субъектами. В рамках данного направления приоритетными выступают вопросы законности и обоснованности принятия решения о задержании и заключении под стражу подозреваемых (обвиняемых), законности и обоснованности их нахождения на территории учреждения (в том числе с учетом срочного характера применяемых процессуальных мер). Не менее важным аспектом выступают порядок и условия нахождения задержанных и заключенных под стражу в поднадзорном субъекте, применение к ним установленных законом ограничительных мер, а также мер поощрения и взыскания.

Определение полноты реализации полномочий надзорной деятельности определяется особенностями предмета прокурорского надзора, а также установленными в законе полномочиями прокурора.

⁴⁰ Материалы преддипломной практики Прокудина Д.В. – Самара, 2022. – не опубликованное

Как можно понять по ранее сказанному, администрации мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы – самостоятельный поднадзорный субъект. В то же время, в действующем российском законодательстве нет легального понятия администрации места содержания задержанных и заключенных под стражу, как и не уточнены какие-либо параметры, признаки, критерии субъектного состава таких администраций. Ряд авторов полагает, что при таких обстоятельствах оправдано будет применять метод аналогии, а конкретно, использовать «общенадзорный» способ определения состава администрации включением в перечень субъектов, которые осуществляют управленческо-распорядительные функции⁴¹. То есть, критерием должно быть наличие у потенциальных субъектов администрации возможности лично принимать юридически значимые решения или участвовать в их принятии, очевидно, что в вопросах содержания задержанных и заключенных под стражу. Если воспринимать такой подход, тогда «администрация места содержания задержанных и заключенных под стражу» должны включать таких субъектов:

- руководители соответствующих учреждений и органов уголовно-исполнительной системы;
- руководители их структурных подразделений;
- органы их управления, контроля, безопасности и другие структурные подразделения;
- должностные лица в составе учреждений и органов, структурных подразделений;
- должностные лица, которые имеют право принимать юридически значимые решения о содержании задержанных и заключенных под стражу.

⁴¹Воронин О. В. К вопросу об уточнении предмета пенитенциарного надзора прокуратуры по кругу актов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2020. – № 38. – С. 20.

В какой-то степени исчерпывающий перечень лиц здесь трудно назвать. Но он должен определяться в соответствии с действующим законодательством, закрепляющим компетенцию учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, права и обязанности их должностных лиц.

Проблема состоит в том, что указанный выше подход не может быть применен абсолютно во всех случаях. Действующее законодательство показывает, что в местах содержания задержанных и заключенных под стражу могут создаваться производственные и непроизводственные секторы⁴². Их руководство осуществляется также должностными лицами. Но непонятно, возможно ли включение таких лиц в администрацию мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы. Изменение статуса таких учреждений в ходе совершенствования законодательства примело к неопределенности в вопросе, хотя ранее такие субъекты также включались в состав администраций в качестве полноценных субъектов. Результатом стало невключение названных субъектов в предмет надзора за администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы. В то же время, их деятельность проходит в местах принудительной изоляции от общества.

Действующая редакция ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» позволяет применять к указанным субъектам общий прокурорский надзор, что не видится удовлетворительным подходом в действующей редакции ст. 21. Чтобы разрешить эту проблему, как представляется, необходимо включить в прокурорский надзор всех лиц, осуществляющих какую-либо деятельность в местах содержания задержанных и заключенных под стражу. Таким образом, абзац первый ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» необходимо изложить в следующей редакции: «... субъектами, осуществляющими деятельность в местах

⁴²Насонова И. А. О механизмах, гарантирующих законность применения задержания и заключения под стражу // Союз криминалистов и криминологов. – 2018. – № 3. – С. 117.

принудительного содержания и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания...».

Выявленные проблемы и пути их решения, безусловно, что далеко не являются единственными. Состояние содержания задержанных и заключенных под стражу является неудовлетворительным уже долгое время. Помимо системных проблем в этой сфере, это упущение в том числе осуществляемого прокурорского надзора, а точнее, его недостаточности, неполноты, неэффективности.

Важное условие развития правового и демократического государства – обеспечение реализации, защиты и гарантирования прав, свобод и законных интересов абсолютно всех лиц. Поэтому необходимо обратить внимание на возможности прокурорского надзора за исполнением законов, улучшив качество его правового регулирования и выработав механизмы стимулирования осуществления прокурорского надзора для достижения намного большей эффективности.

Заключение

На основе проведенного исследования можно сделать ряд определенных конкретных выводов об основах организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключённых под стражу, проблемах организации и осуществления данного вида надзора, путях их решения.

Прокурорский надзор – это государственно-правовая форма деятельности органов прокуратуры по обеспечению единообразного и точного соблюдения законов, прав и свобод человека и гражданина путем проверки правовыми средствами, определенными законодательством о прокуратуре РФ.

Наиболее обоснованным основанием для классификации прокурорского надзора назван предмет надзора, что соотносится с законодательными положениями. По этому основанию были выделены следующие виды прокурорского надзора: надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в том числе и органами местного самоуправления; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы.

Содержание прокурорского надзора взаимосвязано с выявлением фактов правонарушений и реагированием на них. Содержание прокурорского надзора и специфично тем, что его осуществляют органы прокуратуры, применяя в таких целях специальные только для них правовые средства. Прокурорские правовые средства – это формы реализации полномочий контроля. Их направленность – как раз выявление, устранение, а также предупреждение нарушений закона.

Сущность прокурорского надзора в отношении проанализированного предмета заключена в обеспечении соблюдения законности в уголовно-исполнительной системе неукоснительным образом и обеспечении защиты прав, законных интересов граждан, находящихся в таких условиях.

Задачи прокурорского надзора в отношении отдельного предмета являются такие, как: обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, приобретающих специальный правовой статус в связи с осуждением, задержанием, арестом и т.п.; выявление, пресечение, предупреждение нарушений законов в различных учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

Предмет прокурорского надзора в уголовно-исполнительной системе сосредоточен законодателем в пределах трех самостоятельных элементов. Но данная сфера требует выделения сразу пяти самостоятельных элементов предмета: законность водворения и содержания, соблюдения сроков пребывания в указанных местах, освобождения из них; соблюдение прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу и др.; соблюдение порядка и условий содержания лиц в местах лишения свободы и ограничения свободы; законность исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы; надзор за соответствием действующему законодательству нормативных актов, которые издают администрации поднадзорных объектов.

Прокурорский надзор в рассмотренной сфере преследует такую цель, как выявление, пресечение, предупреждение нарушений законности и режима содержания в местах содержания задержанных и заключенных под стражу, прав и законных интересов этих лиц.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в администрациях мест содержания под стражей как в никакой другой сфере требует своевременности. Прокурорам, которые уполномочены на осуществление прокурорского надзора в местах содержания задержанных и заключенных, рекомендуется проверять законность содержания под стражей ежемесячно. Проверки должны быть не плановыми, не известными для многих лиц, а

внезапными, поэтому более предпочтительным является их проведение в произвольное время суток, особенно в нерабочее для прокуроров время.

Основными элементами содержания прокурорского надзора за исполнением законов администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы являются такие, как: проверка приема, регистрации и размещения лиц администрацией; проверка личной безопасности; проверка реализации права на получение информации; проверка обеспечения свидания с защитником; проверка правил содержания; проверка соблюдения медико-санитарных норм; проверка уровня материально-бытового обслуживания; проверка фактов неоказания медицинской помощи; работа с письмами, заявлениями, жалобами граждан и т.д.

Прокуроры имеют право осуществлять направление материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании путем вынесения постановления. В то же время, в законе отсутствует указание на источник и порядок получения таких материалов прокурором. Когда прокурор выявляет признаки преступления в поведении иных лиц, в отношении которого он не имеет право проводить проверку по причине ограничения предмета и пределов надзора, он полномочен вносить в орган уголовного преследования только рапорта. Это создает дополнительные угрозы для нарушения прав и законных интересов задержанных и заключенных, а также условия для сокрытия совершенного преступления. Наиболее перспективным для решения такой проблемы является возврат прокурору права возбуждать уголовные дела самостоятельно.

Оптимально будет наделить прокурора правом на возбуждение уголовного дела только применительно к сфере осуществления прокурорского надзора в порядке реализации положений Главы 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Необходимо в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» включить девятый абзац и изложить его

в такой редакции: «возбуждение уголовных дел в случаях, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами». В УПК РФ необходимо включить п. 1.1 и изложить его в такой редакции: «1.1) возбуждать уголовное дело в порядке, установленном настоящим Кодексом». Соответственно, предстоит также уточнить подобные случаи на базе указанных федеральных законов.

Действующее законодательство показывает, что в местах содержания задержанных и заключенных под стражу могут создаваться производственные и непроизводственные секторы. Их руководство осуществляется также должностными лицами. Но непонятно, возможно ли включение таких лиц в администрацию мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы. Изменение статуса таких учреждений в ходе совершенствования законодательства привело к неопределенности в вопросе, хотя ранее такие субъекты также включались в состав администраций в качестве полноценных субъектов. Результатом стало невключение названных субъектов в предмет надзора за администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы. В то же время, их деятельность проходит в местах принудительной изоляции от общества.

Действующая редакция ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» позволяет применять к указанным субъектам общий прокурорский надзор, что не видится удовлетворительным подходом в действующей редакции ст. 21. Чтобы разрешить эту проблему, как представляется, необходимо включить в прокурорский надзор всех лиц, осуществляющих какую-либо деятельность в местах содержания задержанных и заключенных под стражу. Таким образом, абзац первый ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» необходимо изложить в следующей редакции: «... субъектами, осуществляющими деятельность в местах принудительного содержания и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания...».

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 01.07.2020 № 1-ФКЗ: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 20.05.2022).
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04 ноября 1950 г.) (с изм. от 24 июня 2013 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/, свободный (дата обращения: 20.05.2022).
3. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Заключена 10 декабря 1984 г.) (с изм. от 08 сентября 1992 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15041#o1IGGvSqSyQxwgr11>, свободный (дата обращения: 20.05.2022).
4. Минимальные стандартные Правила обращения с заключенными (Приняты в г. Женеве 30 августа 1955 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15558#c2VGGvSVRf0ClakJ>, свободный. (дата обращения: 20.05.2022).
5. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 63-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 30 декабря 2021 г.: [принят Государственной думой 24 мая 1996 года: одобрен Советом Федерации 04 июня 1996 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 20.05.2022).
6. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 1-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 11 июня 2021 г.: [принят Государственной думой 18 декабря 1996 года: одобрен Советом

- Федерации 25 декабря 1996 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 20.05.2022).
7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 174-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 20 декабря 2021 г.: [принят Государственной думой 22 ноября 2001 года: одобрен Советом Федерации 05 декабря 2001 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 20.05.2022).
 8. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон № 2202-1: текст с изменениями и дополнениями на 01 июля 2021 г. [принят 17 января 1991 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 20.05.2022).
 9. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон № 103-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 30 декабря 2021 г.: [принят Государственной думой 21 июня 1995 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 20.05.2022).
 10. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 // Российская газета. 2004. – 19 октября. №3607
 11. Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: Приказ Минюста России № 295: текст с изменениями и дополнениями на 22 сентября 2021 г.: [принят 16 декабря 2016 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 20.05.2022).
 12. 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: приказ Генпрокуратуры России № 6: текст с изменениями и дополнениями на 3 декабря 2021 г.: [принят 16 января 2014 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 20.05.2022).

Научные, учебные, справочные издания

13. Акчурина А. В. Прокурорский надзор в схемах: учебное пособие / А. В. Акчурина, С. В. Легостаев. – М.: Проспект, 2019. – 96 с.
14. Бобров В. К. Прокурорский надзор: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / В. К. Бобров. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 211 с.
15. Винокуров В. Ю. Прокурорский надзор / В. Ю. Винокуров. – М.: Высшее образование, 2015. – 460 с.
16. Жук О. Д. Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности / О. Д. Жук. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2017. – 44 с.
17. Прокурорский надзор в 2 т. Том 2. Особенная и специальная части: учебник для вузов / О. С. Капинус. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 420 с.
18. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы: учебное пособие / Е.Л. Никитин, М.Н. Кустов. – Санкт Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. – 64 с.
19. Смирнов Л. Б. Уголовно-исполнительное право. Учебник / Л. Б. Смирнов. – М.: Лань. 2018. – 396 с.
20. Телекало И. М. Прокурорский надзор в Российской Федерации: краткий курс лекций / И. М. Телекало. – Бузулук: БГТИ (филиал) ГОУ ОГУ, 2008. – 141 с.

Материалы периодической печати

21. Артемьев Н. С. Прокурорский надзор за соблюдением законности в следственных изоляторах / Н. С. Артемьев, М. Ю. Морозова // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. – 2015. – № 2. – С. 52-55.

22. Ахмерова В. Р. Роль органов прокуратуры по осуществлению надзора за деятельностью уголовно-исполнительной системы / В. Р. Ахмерова // Наука. Общество. Государство. – 2019. – № 2. – С. 1-6.
23. Богданов С. В. Некоторые особенности осуществления прокурорского надзора за следственными изоляторами / С. В. Богданов // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2020. – С. 31-39.
24. Воронин О. В. Предмет и пределы пенитенциарного надзора прокуратуры / О. В. Воронин // Уголовная юстиция. – 2020. – № 16. – С. 89-97.
25. Воронин О. В. Правовые средства прокурорского надзора в местах принудительной изоляции от общества / О. В. Воронин // Уголовная юстиция. – 2021. – № 17. – С. 93-100.
26. Воронин О. В. К вопросу об уточнении предмета пенитенциарного надзора прокуратуры по кругу актов / О. В. Воронин // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2020. – № 38. – С. 15-24.
27. Воронин О. В. О сущности современного прокурорского надзора / О. В. Воронин // Уголовная юстиция. – 2018. – № 11. – С. 183-189.
28. Головастова Ю. А. Цели, задачи, принципы уголовно-исполнительного права как основополагающие признаки уголовно-исполнительных правоотношений / А. Ю. Головастова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2015. – С. 162-166.
29. Ендольцева А. В. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями мест содержания заключенных под стражу и мест лишения свободы / А. В. Ендольцева // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 5. – С. 127-130.
30. Жук О. Д. Методика прокурорского надзора за законностью задержания подозреваемых и содержания их в ИВС / О. Д. Жук // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 7. – С. 170-174.
31. Коваленко Е. Н. Прокурорский надзор за исполнением наказания в виде исправительных и обязательных работ / Е. Н. Коваленко // Балтийский гуманитарный журнал. – 2016. – № 4. – С. 367-370.

32. Мержоев М. К. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов администрациями изоляторов временного содержания / М. К. Мержоев // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2014. – № 3. – С. 214-216.
33. Морозова О. С. Участие прокурора на стадии возбуждения уголовного дела / О. С. Морозова // Правовестник. – 2018. – № 4 (6). – С. 23-25.
34. Насонова И. А. О механизмах, гарантирующих законность применения задержания и заключения под стражу / И. А. Насонова, Ю. К. Владимирова // Союз криминалистов и криминологов. – 2018. – № 3. – С. 115-118.
35. Насонов А. А. Механизмы, обеспечивающие реализацию прокурорского надзора за деятельностью правоохранительных органов / А. А. Насонов, О. А. Насонова // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2021. – С. 87-93.
36. Парцей В. Б. Определение прокурорского надзора в свете конституционной реформы – 2020 / В. Б. Парцей // Закон и право. – 2021. – № 1. – С. 140-143.
37. Паршунин Д. Ю. Юридическая характеристика основных функций прокуратуры Российской Федерации. Правовое закрепление и их реализация / Д. Ю. Паршунин // Закон и право. – 2020. – № 1. – С. 140-146.
38. Ретюнских И. А. Ведомственный процессуальный контроль, прокурорский надзор и судебный контроль как гарантии законности задержания подозреваемого / И. А. Ретюнских, А. В. Спиринов // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2021. – № 2. – С. 23-30.
39. Рубцова О. Н. Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, не связанные с лишением свободы / О. Н. Рубцова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2016. – № 6. – С. 86-92.
40. Салимжанов Д. Н. Сущность и содержание прокурорского надзора в местах исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы / Д. Н.

Салимжанов // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2019. – № 2. – С. 29-35.

41. Чернышенко И. Г. Значение прокурорского надзора за деятельностью органов и учреждений пенитенциарной системы (с использованием материала Владимирской области) / И. Г. Чернышенко // Вопросы российской юстиции. – 2021. – С. 444-458.
42. Якубина Ю. П. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности / Ю. П. Якубина // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2012. – № 2. – С. 55-58.

Диссертации и авторефераты

43. Еремина Н. В. Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Еремина. – М., 2009. – 234 с.

Материалы юридической практики

44. О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога и запрета определенных действий: постановление Пленума Верховного Суда РФ № 41: текст с изменениями и дополнениями на 11 июня 2020 г. [принято от 19 декабря 2013 г.] // Российская газета. – 2013. – 19 декабря.
45. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 12 марта 2020 г. № 5-АД20-12 [Электронный ресурс]: Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации (legalacts.ru) (дата обращения 20.05.2022)
46. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № А19-22970/2017 [Электронный ресурс]: Законы, кодексы и нормативно-

- правовые акты в Российской Федерации (legalacts.ru) (дата обращения 20.05.2022)
47. Определения Верховного Суда Российской Федерации от 24 января 2020 г. № 15-КА19-3 [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 20.05.2022 – Режим доступа: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1858850 (дата обращения: 20.05.2022).
48. Апелляционное постановление Краснослободского районного суда от 9 августа 2019 г. по делу № 10-3/2019 [Электронный ресурс]: Судебные и нормативные акты РФ (sudact.ru)
49. Решение Мелеузовского районного суда от 4 октября 2011 г. по делу № 2-1069/2011 (неопубликованный акт) [Электронный ресурс]: Официальный сайт Мелеузовского районного суда Республики Башкортостан (meleuzovsky.bkr.sudrf.ru)

Электронные ресурсы

50. Официальный сайт ФСИН России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fsin.gov.ru/>
51. Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalacts.ru/>
52. Законодательство РФ, кодексы и законы в последней редакции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://consultant.ru/>
53. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://pravo.gov.ru/>
54. Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/>
55. Официальный сайт Мелеузовского районного суда Республики Башкортостан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://meleuzovsky.bkr.sudrf.ru/>

56.Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://vsrf.ru/>

Материалы преддипломной практики

57.Материалы преддипломной практики Прокудина Д.В. – Самара, 2022. – не опубликованное