

⁵ См. подр.: Дроздов А.И. Изменение условий отбывания лишения свободы в механизме ресоциализации осужденных: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2010. С. 14.

⁶ См.: Методические рекомендации по использованию системы «социальных лифтов» в исправительных учреждениях ФСИН России. <http://fsin.su/structure/social/vospitatelnaya%20rabota/>

⁷ См.: Трофимов В.Ю. На «социальных лифтах» к европейским стандартам. Выступление начальника управления социальной, психологической и воспитательной работы с осужденными ФСИН России на пресс-конференции по теме «Новые формы воспитательной работы с осужденными» (13 апреля 2011 г.). <http://www.fsin.su/document/>

⁸ См. подр.: Дроздов А.И. Изменение условий отбывания лишения свободы в механизме ресоциализации осужденных. С. 118–121.

⁵ Sm. podr.: Drozdov A.I. Izmenenie uslovij otbyvanija lishenija svobody v mehanizme resocializacii osuzhdennyh: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Samara, 2010. S. 14.

⁶ Sm.: Metodicheskie rekomendacii po ispol'zovaniju sistemy «social'nyh liftov» v ispravitel'nyh uchrezhdenijah FSIN Rossii. <http://fsin.su/structure/social/vospitatelnaya%20rabota/>

⁷ Sm.: Trofimov V.Ju. Na «social'nyh liftah» k evropejskim standartam. Vystuplenie nachal'nika upravlenija social'noj, psihologicheskoj i vospitatel'noj raboty s osuzhdennymi FSIN Rossii na press-konferencii po teme «Novye formy vospitatel'noj raboty s osuzhdennymi» (13 aprelja 2011 g.). <http://www.fsin.su/document/>

⁸ Sm. podr.: Drozdov A.I. Izmenenie uslovij otbyvanija lishenija svobody v mehanizme resocializacii osuzhdennyh. S. 118–121.

К вопросу о субъектах общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения свободы

А.М. ПОТАПОВ – начальник кафедры уголовно-исполнительного права и организации воспитательной работы с осужденными ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук;

А.С. АЛЕКСАНДРОВ – адъюнкт кафедры уголовно-исполнительного права и организации воспитательной работы с осужденными ВИПЭ ФСИН России

Статья посвящена субъектам общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения свободы на современном этапе. Авторами затронуты аспекты становления и формирования данного института, выявлены проблемы в его законодательном регулировании.

Ключевые слова: общество; контроль; Общественная палата; СМИ; родительский комитет; попечительский совет; общественные объединения.

About the public control subjects supervising the exercise of prisoners' rights

A.M. POTAPOV – the head of the chair of the Penal Law and organization of educational work with prisoners, the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, Cand. Sc. (Law);

A.S. ALEKSANDROV – a postgraduate student of the chair of the Penal Law and organization of educational work with prisoners, the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

The article is devoted to the public control subjects supervising the exercise of prisoners' rights in the correctional institutions at present. The authors consider some historical facts of the formation and development of the institution. Some problems of its legislative regulation are revealed in the article.

Key words: society; control; the Public Chamber; mass media; the parent committee; the trusteeship council; public organizations.

Тема общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения свободы является весьма актуальной в настоящее время. В первую очередь это связано с осуществляемыми как на уровне

государства, так и в общественной жизни преобразованиями.

Потребность общественности в контроле за реализацией прав, свобод и законных интересов осужденных в местах лишения

свободы является закономерной характеристикой гражданского общества, отражающей определенную степень его развития. Заметим, что для нашего государства общественный контроль в местах лишения свободы не является новеллой. Отечественная практика исполнения наказаний во многом обязана своим развитием именно общественности. Так, первые результаты улучшения положения арестантов и заключенных относятся к началу XIX в. и связаны с созданием Александром I в 1816 г. попечительных о тюрьмах обществ, в состав которых входили представители высших, наиболее уважаемых социальных сословий¹.

Советский период отличался повсеместным привлечением общественности к деятельности исправительных учреждений: это и образование распределительных комиссий, фактически состоявших из ее представителей², и работа наблюдательных комиссий, создаваемых в соответствии с Трудовым кодексом РСФСР 1924 г. С конца 1960-х гг. функционировали наблюдательные комиссии при исполнительных комитетах районных и городских советов депутатов трудящихся³. Члены наблюдательных комиссий следили за улучшением санитарно-бытовых условий и культурного обслуживания осужденных, осуществляли контроль за своевременным и правильным удовлетворением администрацией исправительного учреждения жалоб осужденных, а также проверяли правильность действий администрации колонии в отношении применения к осужденным условно-досрочного освобождения.

Современное законодательство предоставляет общественности право участвовать в исправлении осужденных и осуществлять контроль за соблюдением их прав. Возможность общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц вытекает из ст. 30 и 32 Конституции Российской Федерации, гарантирующих свободу деятельности общественных объединений и закрепляющих их право участвовать в управлении делами государства. Более того, названные конституционные нормы получили развитие в Федеральном законе от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»⁴ и ряде других нормативных правовых актов.

Однако на практике реализация общественного контроля влечет за собой возник-

новение ряда проблем. В их числе следует назвать чуждость современному обществу идеи осуществления контроля за соблюдением прав осужденных, отбывающих лишение свободы. Об этом свидетельствуют результаты проведенного нами исследования по изучению мнения общественности относительно готовности к такого рода деятельности: более 50% опрошенных не поддерживают соответствующие начинания⁵. При этом реформирование пенитенциарной системы направлено в том числе и на обеспечение гласности в деятельности УИС, ее подконтрольности институтам гражданского общества, создание условий для участия общественности в решении стоящих перед системой задач. Думается, что все это должно получить свое проявление в усилении роли общественного контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению свободы.

Статья 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации регулирует осуществление общественного контроля за соблюдением прав осужденных к лишению свободы. К сожалению, данная норма не отражает всего субъектного состава общественного контроля за соблюдением прав осужденных, сформировавшегося к настоящему времени, а также существенно занижает контрольный и правозащитный потенциал общественной работы в местах лишения свободы.

Так, ч. 1 ст. 23 УИК РФ прямо указывает на общественные наблюдательные комиссии как единственный субъект гражданского общества, правомочный осуществлять общественный контроль в исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях. Часть 2 данной нормы лишь оговаривает отдельные формы деятельности общественных наблюдательных комиссий по осуществлению общественного контроля. При этом в ч. 3 общественным объединениям отведены только функции по оказанию содействия работе учреждений и органов, исполняющих наказания, и помощи в исправлении осужденных. Кроме того, в настоящее время более 30% состава региональных общественных наблюдательных комиссий образуют бывшие сотрудники правоохранительных органов, поскольку они заявили о своем желании участвовать в такого рода работе при полном отсутствии инициативы от других граждан⁶. С одной стороны, член наблюдательной комиссии, являвшийся в прошлом сотрудником правоохранительных органов и не понаслышке знающий пробле-

мы соблюдения прав осужденных, имеет большое преимущество перед членами комиссий без подобного опыта. С другой стороны, с учетом российской ментальности и наличия устоявшихся негласных традиций корпоративной солидарности вопрос об осуществлении качественного и непредвзятого контроля такими общественниками представляется спорным.

По нашему мнению, законодательный акцент на одном субъекте общественного контроля – общественных наблюдательных комиссиях – не в полной мере отражает сложившиеся тенденции развития гражданского общества. Субъектами общественного контроля в местах лишения свободы являются и другие общественные формирования: Общественный совет при ФСИН России (далее – Общественный совет) и общественные советы при территориальных органах ФСИН России; Общественная палата Российской Федерации (далее – Общественная палата) и общественные палаты субъектов Российской Федерации; неправительственные правозащитные организации; комиссии по делам несовершеннолетних; комиссии по вопросам помилования; попечительские советы и родительские комитеты при исправительных учреждениях; средства массовой информации. Более того, общественные объединения, уставной целью которых выступает контроль за соблюдением прав граждан, в том числе и осужденных к лишению свободы, также в полной мере можно считать самостоятельными субъектами общественного контроля.

Все названные общественные формирования реализуют различные, присущие только им формы осуществления общественного контроля в местах лишения свободы. Совокупность таких форм определяет круг соответствующих субъектов.

Так, правозащитная и контрольная деятельность Общественного совета выражается в следующем:

- информирование руководства ФСИН России о нарушениях прав и законных интересов осужденных в местах лишения свободы;
- обсуждение проблем деятельности исправительных учреждений на заседаниях;
- запрос сведений о деятельности учреждений и органов ФСИН России в сфере соблюдения прав человека;
- посещения исправительных учреждений представителями Общественного совета во время выездных заседаний или совместно с общественными наблюдательными комиссиями.

Таким образом, Общественный совет выступает действенным субъектом общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения свободы в силу присущей ему публичности, а также вовлеченности общественных организаций в работу УИС.

Общественная палата в целях реализации функции общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения свободы вправе:

- проводить слушания по общественно важным проблемам, связанным с исполнением уголовных наказаний;
- давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации персоналом исправительных учреждений и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;
- проводить экспертизу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и Минюста России, касающихся вопросов деятельности исправительных учреждений;
- приглашать руководителей Минюста и ФСИН России на пленарные заседания Общественной палаты;
- направлять своих членов для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы, а также в заседаниях коллегий Минюста и ФСИН России;
- направлять запросы должностным лицам Минюста, ФСИН России и в территориальные органы ФСИН России.

Таким образом, деятельность рассмотренных субъектов наглядно свидетельствует о необходимости отхода от законодательного позиционирования общественных наблюдательных комиссий в качестве единственного субъекта общественного контроля в местах лишения свободы.

Кроме того, действующее законодательство не в полной мере отвечает заявленным целям реформирования пенитенциарной системы. Решением данной проблемы может стать возвращение ст. 23 УИК РФ к первоначальной редакции. По нашему мнению, она, не конкретизируя состав субъектов общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения свободы, охватывала наиболее широкий их круг, тем самым увеличивая правозащитный и контрольный потенциал общественности, заинтересованной в соблюдении прав осужденных.

В целях повышения контрольных и право-защитных возможностей субъектов общественного контроля за обеспечением прав осужденных в местах лишения свободы предлагается расширить перечень органов, переписка с которыми и обращения к которым не подлежат цензуре. Для этого необходимо внести изменения в ч. 4 ст. 12 и ч. 4 ст. 15 УИК РФ, закрепив в них таких субъектов общественного контроля, как Общественный совет при ФСИН России и общественные советы при территориальных органах ФСИН России, а также Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации.

Одновременно с этим для обеспечения большей прозрачности в деятельности УИС целесообразно расширить перечень субъектов, имеющих право посещать учреж-

дения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения, посредством внесения изменений в ч. 1 ст. 24 УИК РФ, а именно изложив ее п. «д» в следующей редакции: «депутаты, общественные наблюдательные комиссии и их члены – в пределах соответствующих территорий, представители Общественного совета при ФСИН России и территориальных органов ФСИН России, а также члены Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации».

Реализация обозначенных законодательных инициатив должна способствовать повышению эффективности общественного контроля за исполнением уголовного наказания в виде лишения свободы в части его субъектного состава.

■ ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Матвеева А.П. Теоретические и организационно-правовые аспекты взаимодействия уголовно-исполнительной системы с общественными объединениями: Дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005. С. 88.

² См.: Постановление Народного комиссариата юстиции РСФСР от 23.07.1918 г. «О лишении свободы как о мере наказания и о порядке отбывания такового (временная инструкция)». http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_325.htm

³ См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.09.1965 г. «Об утверждении положения о наблюдательных комиссиях». http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_6300.htm

⁴ См.: Российская газета. 2008. 18 июня.

⁵ Опрос был проведен среди сотрудников исправительных учреждений Вологодской, Кемеровской и Новосибирской областей в 2012 г. Всего опрошено 800 сотрудников, а также 70 граждан, относящихся к различным социальным группам.

⁶ См.: <http://www.kommersant.ru/doc/2204759>

¹ Sm.: Matveeva A.P. Teoreticheskie i organizacionno-pravovye aspekty vzaimodejstvija ugovovno-ispolnitel'noj sistemy s obshhestvennymi ob#edinenijami: Dis. ... kand. jurid. nauk. Rjazan', 2005. S. 88.

² Sm.: Postanovlenie Narodnogo komissariata justicii RSFSR ot 23.07.1918 g. «O lishenii svobody kak o mere nakazanija i o porjadke otbyvanija takovogo (vremennaja instrukcija)». http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_325.htm

³ Sm.: Ukaz Prezidiuma Verhovnogo Soveta RSFSR ot 30.09.1965 g. «Ob utverzhdenii polozhenija o nabljudatel'nyh komissijah». http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_6300.htm

⁴ Sm.: Rossijskaja gazeta. 2008. 18 ijunja.

⁵ Opros byl proveden sredi sotrudnikov ispravitel'nyh uchrezhdenij Vologodskoj, Kemerovskoj i Novosibirskoj oblastej v 2012 g. Vsego oprosheno 800 sotrudnikov, a takzhe 70 grazhdan, otnosjashhhsja k razlichnym social'nym gruppam.

⁶ Sm.: <http://www.kommersant.ru/doc/2204759>