

УДК 343.829

DOI 10.46741/2076-4162-2019-13-1-67-72

## **Проблемы осуществления общественного контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания**

**Л. А. ЛАТЫШЕВА** – старший преподаватель кафедры уголовно-исполнительного права и организации воспитательной работы с осужденными ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук;

**Д. С. ЩЕРБАКОВА** – курсант 5 курса юридического факультета ВИПЭ ФСИН России

### Реферат

В статье проанализированы актуальные проблемы осуществления контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания.

В соответствии с Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. одним из важнейших направлений деятельности уголовно-исполнительной системы является создание необходимых условий для осуществления контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания. С этой целью требуется обеспечить прозрачность деятельности уголовно-исполнительной системы на основе широкого привлечения институтов гражданского общества к процессу исполнения уголовных наказаний.

На необходимость общественного контроля указывают также международные нормативные акты в сфере обращения с заключенными, прежде всего Минимальные стандартные правила обращения с заключенными и Европейские пенитенциарные правила.

При этом в настоящее время проблематика общественного контроля не достаточно разработана, в частности не очерчены пределы контролирующего воздействия на учреждения уголовно-исполнительной системы со стороны общественности, отсутствует конкретный перечень субъектов общественного контроля в данной сфере, не определены их полномочия.

На основе анализа международных нормативных правовых актов, российского законодательства, деятельности исправительных учреждений в сфере осуществления общественного контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, авторами подготовлен ряд рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения.

В статье акцентируется внимание на необходимости проводить инспекции силами организаций, не зависящих от пенитенциарной системы. С этой целью предлагается привлекать различные общественные организации, в том числе неправительственные, а также уполномоченных по правам человека, по правам ребенка. Важно расширять сотрудничество со средствами массовой информации.

Результаты статьи могут быть использованы в учебном процессе при изучении правовых дисциплин, а также для дальнейших исследований в данной области.

**Ключевые слова:** общественное воздействие; общественный контроль; общественный совет; общественная наблюдательная комиссия; общественное объединение; уполномоченный по правам человека.

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

## Problems of implementation of public control over the activities of institutions and bodies executing criminal sentences

**L. A. LATYSHEVA** – Senior Lecturer of the Department of Penal Law and the Organization of Educational Work with Convicts of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Law;

**D. S. SHCHERBAKOVA** – 5th Year Cadet of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

### Abstract

The article analyzes the current problems of monitoring the activities of institutions and bodies that execute criminal sentences.

In accordance with the Conception of the penal system of the Russian Federation development until 2020 one of the most important activities of the penal system is to create the necessary conditions for monitoring the activities of institutions and bodies that execute sentences. For this purpose it is required to ensure transparency in the activities of the penal system on the basis of wide involvement of civil society institutions in the process of execution of criminal sentences.

The need for public control is also indicated by international regulations on the treatment of prisoners, primarily the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners and the European Prison Rules.

At the same time at present the problems of public control are not sufficiently developed, in particular, the limits of the controlling influence on the penitentiary system by the public are not defined, there is no specific list of subjects of public control in this area, their powers are not defined.

Based on the analysis of international regulatory legal acts Russian legislation, the activities of correctional institutions in the field of public control over the activities of institutions and bodies that execute sentences, the authors have prepared a number of recommendations to improve the current legislation and practice of its application.

The article focuses on the need to carry out inspections by organizations that are not dependent on the prison system. For this purpose it is proposed to involve various public organizations, including non-governmental, as well as ombudsmen for human rights, for the rights of the child. It is important to expand cooperation with the media.

The results of the article can be used in the educational process in the study of legal disciplines as well as for further researches in this area.

**Key words:** social impact; social control; public council; public monitoring commission; public association; ombudsman.

12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law

В настоящее время пенитенциарная политика Российской Федерации взяла курс на гуманизацию исполнения уголовных наказаний. В условиях реформирования уголовно-исполнительной системы акцент ставится на приведение действующего российского уголовно-исполнительного законодательства в соответствие с междуна-

родными стандартами. В этой связи возрастает значимость общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания. Так, согласно Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. одним из основных направлений реформирования пенитенциарной

службы является совершенствование сотрудничества с институтами гражданского общества, в частности создание условий для осуществления общественного контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания.

Вместе с тем ряд исследователей, включая В. Е. Эминова, утверждают, что общественность не является субъектом уголовно-исполнительных правоотношений, это обуславливается отсутствием властных исполнительно-распорядительных полномочий у представителей общественности, которые правомочны вступать в правоотношения именно с администрацией органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, а не напрямую со спецконтингентом [10, с. 28].

На международном уровне общественный контроль за деятельностью пенитенциарных учреждений отражен в Минимальных стандартных правилах обращения с заключенными 1955 г., Европейских пенитенциарных правилах 2006 г. и других документах.

Так, согласно правилу 55 Минимальных стандартных правил обращения с заключенными пенитенциарные учреждения и службы должны подвергаться регулярной инспекции со стороны квалифицированных и опытных инспекторов, назначаемых компетентными властями. Инспекторы должны, в частности, удостовериться в том, что места заключения управляются в соответствии с действующими законами и предписаниями, что их работа соответствует задачам, поставленным перед пенитенциарными и исправительными службами.

В свою очередь, правило 53 Европейских пенитенциарных правил закрепляет необходимость развития связей между пенитенциарными учреждениями и общественностью.

Тюрьма является закрытым учреждением, поэтому важно проводить регулярные инспекции силами не зависящих от тюремной системы инспекторов, компетентных в вопросах здравоохранения, образования, прав осужденных и т. д. [5, с. 114].

Отечественное правовое регулирование общественного контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, включает в себя такие нормативные акты, как УИК РФ, Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы», Приказ ФСИН России от 01.10.2013 № 542

«О создании Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы и утверждению его состава» и др.

Согласно ч. 2 ст. 9 УИК РФ общественное воздействие является одним из средств исправления осужденных, посредством которого представители общественности оказывают содействие в работе учреждений и органов, исполняющих наказание, принимают участие в исправлении осужденных, а также могут осуществлять общественный контроль за деятельностью данных учреждений (ст. 23 УИК РФ). В ст. 12 УИК РФ осужденному предоставляется право на обращение с предложениями, заявлениями и жалобами в общественные объединения. В ст. 24 УИК РФ закреплено право на посещение органов и учреждений, реализующих исполнение наказаний, членами общественных наблюдательных комиссий. Правовые основы и гарантии участия общественности в исполнении уголовных наказаний определены в законе Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания». В частности в ст. 38 данного нормативного правового акта указано, что «общественные организации контролируют деятельность учреждений, исполняющих наказания, в пределах и порядке, установленных законодательством Российской Федерации» [2].

А. Н. Любарский отмечает, что привлечение общественности позволяет выявить причины недостатков в деятельности исправительных учреждений и принять меры по их устранению и повышению эффективности исполнения уголовного наказания [1, с. 23].

Так, в 2007 г. при Федеральной службе исполнения наказаний был создан Общественный совет по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы. В настоящее время при всех субъектах Российской Федерации при территориальных органах ФСИН России созданы общественные советы. Одна из основных целей их деятельности заключается в защите прав и законных интересов осужденных. В состав советов входят представители международных неправительственных организаций (объединений), религиозных конфессий, а также граждане Российской Федерации, оказывающие содействие в деятельности уголовно-исполнительной системы.

Анализ состава региональных общественных советов свидетельствует о том,

что значительное количество их членов являются представителями сферы культуры, искусства и религиозных организаций. Например, в состав Общественного совета при УФСИН России по Республике Бурятия входят 14 чел., 5 из которых являются деятелями культуры и искусства, 2 – представители религиозных конфессий [6]. В Общественный совет при УФСИН России по Республике Татарстан входят 25 чел., из которых 9 – деятели культуры, 4 – представители религиозной сферы [7].

Считаем целесообразным внести изменения в Указ Президента Российской Федерации от 04.08.2006 № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» и закрепить примерный перечень профессий (специализаций) лиц, которым может быть предоставлена возможность участия в деятельности общественных советов, а также предусмотреть включение в состав общественных советов представителей различных сфер деятельности.

Как показывает практика, деятельность общественных советов сводится преимущественно к оказанию содействия учреждениям и органам, исполняющим наказания, в исправлении осужденных. Однако одной из основных функций также является и организация контроля со стороны общественности за исполнением уголовных наказаний.

Общественный совет осуществляет контроль в сфере обеспечения прав, свобод и законных интересов осужденных, социально-экономического обеспечения осужденных и их социальной адаптации после освобождения из мест лишения свободы, культурно-духовного развития осужденных, а также обеспечивает гласность, открытость в деятельности уголовно-исполнительной системы.

Таким образом, общественный совет можно рассматривать как орган социального контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказание. Он не обладает властно-распорядительными полномочиями, но может привлекать внимание общественности и государственных органов, наделенных такими полномочиями, к проблемам деятельности пенитенциарных учреждений [8, с. 123].

Согласно ч. 2 ст. 23 УИК РФ общественные объединения могут осуществлять контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания. Правовой основой взаимодействия общественных объединений с исправительными учреждениями является федеральный закон № 82-ФЗ.

Формами общественного контроля являются: посещение учреждений мест содержания под стражей и отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы; участие в проводимых в учреждении проверках; встречи по жалобам с лицами, содержащимися под стражей и отбывающими уголовное наказание; ведение приема совместно с представителями должностных лиц учреждения; знакомство с документами, касающимися вопросов условий содержания, применения мер поощрения и наказания; направление запросов, обращений, заявлений, ходатайств по вопросам общественного контроля в органы государственной власти и местного самоуправления, в надзорные органы по вопросам, находящимся в их компетенции; подготовка и направление в суд жалоб и исковых заявлений.

Таким образом, функционал общественных объединений в сфере осуществления контроля достаточно широк. При этом в действующем российском законодательстве не содержится примерного перечня общественных объединений.

Следующим серьезным шагом в сфере осуществления контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, следует назвать создание общественных наблюдательных комиссий по контролю за соблюдением прав человека в местах лишения свободы (ОНК). Они функционируют на постоянной основе в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. В соответствии с действующим законодательством данные комиссии имеют право посещать учреждения уголовно-исполнительной системы на соответствующей территории без специальных разрешений, проводить беседы с подозреваемыми и обвиняемыми, рассматривать их обращения.

В то же время в деятельности ОНК имеется ряд проблем организационного плана, например необходимость предварительного согласования посещения комиссией учреждений с территориальными органами. В результате обязательного уведомления комиссией о своем визите пропадает эффект

неожиданности и снижается результативность контроля.

Существующий порядок обязательно уведомления территориальных органов уголовно-исполнительной системы о визите ОНК можно дополнить правом внезапных внеплановых посещений учреждений, в которых были выявлены серьезные нарушения прав и свобод человека. Кроме того, следует решить вопрос о процедуре уведомления соответствующего территориального органа о планируемых посещениях мест принудительного содержания.

Наиболее часто члены наблюдательных комиссий обращают внимание на невысокую трудовую занятость осужденных, необходимость улучшения условий их содержания, повышения качества медицинского обслуживания, проведения ремонтных работ в жилых помещениях и т. д. Полезность и актуальность разнообразного участия общественности в деятельности исправительных учреждений не вызывает сомнений. Однако существует проблема со стороны членов ОНК, которые в ряде случаев распространяют недостоверную информацию, в частности о выдуманных голодовках, бунтах и т. п., для поднятия своей личной популярности. В этой связи необходимо более тщательно подходить к подбору кандидатов в наблюдательные комиссии.

Многие исправительные учреждения удалены от территориального органа, в этой связи возникают проблемы при проведении внеплановых проверок ОНК в отдаленных районах. Кроме этого, в деятельности комиссий возможны и другие трудности, связанные с недостаточным количественным составом комиссий, отсутствием материальной поддержки со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Важную роль в осуществлении контроля за деятельностью исправительных учреждений играет уполномоченный по правам человека. Он осуществляет контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, путем защиты прав и законных интересов лиц, попадающих в сферу деятельности уголовно-исполнительной системы – осужденных и их родственников.

Деятельность уполномоченного в этой сфере регламентирована федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», УИК РФ. В соответствии с данными нормативными актами уполномочен-

ный принимает и рассматривает жалобы на нарушения прав человека, в том числе от находящихся в местах принудительного содержания лиц.

Важной формой контроля уполномоченного является посещение исправительных учреждений и ознакомление на месте с условиями отбывания наказания осужденными. Эта форма контроля особенно действенна при массовых или грубых нарушениях прав человека при исполнении наказания либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, неспособных самостоятельно использовать правовые средства защиты.

Интересен в этом плане опыт Вологодской области. 1 ноября 2018 г. было подписано пятистороннее соглашение между прокуратурой области, региональным уполномоченным по правам человека, общественной наблюдательной комиссией, уполномоченными по защите прав детей и предпринимателей. Предметом соглашения стало взаимодействие сторон по вопросам совместной защиты прав и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в пениitenciарных учреждениях области; выявления, устранения и предупреждения нарушений, в том числе в сфере незаконного применения в отношении спецконтингента физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Предполагается, что информация сторон соглашения будет тщательно расследоваться прокуратурой области [4].

Регулярно Уполномоченный по правам человека в Вологодской области посещает с визитом исправительные учреждения совместно с председателем общественной наблюдательной комиссии и членами областной комиссии по вопросам помилования. Основная цель посещения – общественный контроль за условиями содержания осужденных. С этой целью проводятся обходы режимных корпусов учреждений, помещения здравпункта, обращается особое внимание на условия содержания. Уполномоченный проводит прием осужденных по личным вопросам [9].

Таким образом, права и свободы лиц, отбывающих уголовные наказания, больше защищены, если соответствующие учреждения находятся под контролем общества. Необходимо активнее привлекать общественные организации, в том числе неправительственные, для контроля за соблюдением прав осужденных.

Следует предусмотреть соответствующий государственно-правовой механизм. Важно расширить перечень субъектов общественности, которые могут осуществлять контроль за деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. В УИК РФ отсутствует упоминание о це-

лом ряде субъектов общественности, осуществляющих закрепленные за ними иными законодательными актами специальные функции общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы, а также подробная регламентация их прав и обязанностей [3, с. 18].

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Любарский А. Ф. Общественное мнение и его влияние на правовое регулирование исполнения наказания в виде лишения свободы и деятельность исправительных учреждений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. 25 с.
2. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : закон Рос. Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. от 19.07.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 30. Ст. 4532.
3. Павлов А. А. Участие общественности в деятельности уголовно-исполнительной системы на современном этапе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. 29 с.
4. Подписано соглашение о защите прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в пенитенциарных учреждениях области. URL: <http://up35.ru/?p=4102> (дата обращения: 28.12.2018).
5. Права человека и пенитенциарные учреждения : учеб. пособие по правам человека для персонала пенитенциарных учреждений. Женева, 2000. 205 с.
6. Состав Общественного совета при УФСИН России по Республике Бурятия. URL: <http://www.03.fsin.su/osovet/> (дата обращения: 28.12.2018).
7. Состав Общественного совета при УФСИН России по Республике Татарстан по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы. URL: <http://16.xn--h1akkl.xn--p1ai/obshchestvennye-organizatsii/obshchestvennyy-совет-ufsin-po-rt/sostav-obshchestvennogo-soveta-ufsin-rossii-po-respublike-tatarstan/> (дата обращения: 28.12.2018).
8. Территория партнерства : практ. пособие для членов обществ. советов при территор. органах ФСИН России / Е. О. Лукьянчук и др. Вологда, 2008. 144 с.
9. Уполномоченный посетил исправительную колонию № 5. URL: <http://up35.ru/?p=4102> (дата обращения: 15.01.2019).
10. Эминов В. Е. Уголовно-исполнительное право России. Общая и особенная части : в 2 т. М., 2014. Т. 1. 803 с.

## REFERENCES

1. Lyubarskiy A. F. Obshchestvennoe mnenie i ego vliyaniye na pravovoe regulirovaniye ispolneniya nakazaniya v vide lisheniya svobody i deyatel'nost' ispravitel'nyh uchrezhdenij : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Public Opinion and its Impact on the Legal Regulation of the Enforcement of Sentences in the Form of Imprisonment and the Activities of Correctional Institutions : the author's abstract of the diss. ... PhD. in Law]. Moscow, 1996. 25 p. (In Russ.).
2. Ob uchrezhdeniyah i organah, ispolnyayushchih ugovolnyye nakazaniya v vide lisheniya svobody : zakon Ros. Federacii ot 21.07.1993 № 5473-1 (red. ot 19.07.2018) [On institutions and bodies that execute criminal penalties in the form imprisonment : law of the Russian Federation from 07.21.1993 No. 5473-1 (in red. on 19.07.2018)]. Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii – Collection of Legislation of the Russian Federation. 2018. Iss. 30. Art. 4532. (In Russ.).
3. Pavlov A. A. Uchastie obshchestvennosti v deyatel'nosti ugovolno-ispolnitel'noj sistemy na sovremennom eh tape : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Public participation in the penal system at the present stage : the author's abstract of the diss. ... PhD. in Law]. Tambov, 2009. 29 p. (In Russ.).
4. Podpisano soglasheniye o zashchite prav podozrevaemyh, obvinyaemyh i osuzhdennyh, sodержashchihsva v penitentsiarnykh uchrezhdeniyah oblasti [An agreement on the protection of the rights of suspected, accused and convicted persons detained in penal institutions of the region was signed]. Available at: <http://up35.ru/?p=4102> (accessed 28.12.2018). (In Russ.).
5. Prava cheloveka i penitentsiarnye uchrezhdeniya : ucheb. posobie po pravam cheloveka dlya personala penitentsiarnykh uchrezhdenij [Human rights and penal institutions : human rights training manual for prison staff]. Geneva, 2000. 205 p. (In Russ.).
6. Sostav Obshchestvennogo soveta pri UFSIN Rossii po Respublike Buryatiya [The composition of the Public Council at the Office of the Federal Penitentiary Service of Russia in the Republic of Buryatia] . Available at: <http://www.03.fsin.su/osovet/> (accessed 28.12.2018). (In Russ.).
7. Sostav Obshchestvennogo soveta pri UFSIN Rossii po Respublike Tatarstan po problemam deyatel'nosti ugovolno-ispolnitel'noj sistemy [The composition of the Public Council at the Office of the Federal Penitentiary Service of Russia in the Republic of Tatarstan on the problems of the penal system]. Available at: <http://16.xn--h1akkl.xn--p1ai/obshchestvennye-organizatsii/obshchestvennyy-совет-ufsin-po-rt/sostav-obshchestvennogo-soveta-ufsin-rossii-po-respublike-tatarstan/> (accessed 28.12.2018). (In Russ.).
8. Territoriya partnerstva : prakt. posobie dlya chlenov obshchestv. sovetov pri territor. organah FSIN Rossii / E. O. Luk'yanchuk i dr. [The territory of the partnership : a practical guide for members of public councils at the territorial bodies of the Federal Penal Service of Russia / E. O. Lukyanchuk et al.]. Vologda, 2008. 144 p. (In Russ.).
9. Upolnomochennyj posetil ispravitel'nyuyu koloniyu № 5 [The Ombudsman visited correctional colony № 5]. Available at: <http://up35.ru/?p=4102> (accessed 15.01.2019). (In Russ.).
10. Ehmimov V. E. Ugovolno-ispolnitel'noe pravo Rossii. Obshchaya i osobennaya chasti : v 2 t. [The Russian Federation Criminal Law. General and special parts : in 2 vol.]. Moscow, 2014. Vol. 1. 803 p. (In Russ.).