

Научная статья

УДК 343.81

doi: 10.46741/2686-9764.2022.57.1.002



## Эффективность и функциональность общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы: к вопросу о сущности и выборе критериев оценки

**ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА КУЗНЕЦОВА**Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, kuznecova\_ev@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2593-2002>

Реферат

*Введение:* изучение проблем качественного общественного контроля за деятельностью мест принудительного содержания весьма актуально для современного государства, поскольку способствует обеспечению прав и свобод личности как высшей ценности, повышению эффективности системы исполнения наказаний, снижению уровня коррупции, развитию открытого государства и усилению доверия к правоохранительной системе. *Методы:* догматический анализ научных категорий, а также формально-юридический анализ действующих нормативных актов. *Результаты:* традиционные подходы к оценке эффективности деятельности тех или иных субъектов не вполне подходят для общественного контроля, в том числе за деятельностью уголовно-исполнительной системы. Автор предлагает оценивать функциональность общественных наблюдательных комиссий, то есть проводить осмысление показателей их деятельности по выполнению своих функций. Внимание обращается также на то, что функции общественных наблюдательных комиссий вытекают из цели их существования и задач деятельности. Формулировки цели и задач, содержащиеся в действующем законе «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», не соответствуют социальному назначению общественных наблюдательных комиссий и требуют совершенствования. *Выводы:* предлагается оценивать эффективность общественных наблюдательных комиссий через призму их функциональности, учитывая не только количественные характеристики их деятельности, но и качественные показатели работы, в том числе в аспектах их состава, комплексности и систематичности работы, вовлеченности членов общественных наблюдательных комиссий в проводимые мероприятия, гибкости системы общественного контроля и доступности информации о нем. Выбор критериев и конкретных показателей оценки требует дальнейшего обсуждения. Представляется необходимым также совершенствовать нормативное регулирование целеполагания деятельности общественных наблюдательных комиссий как субъектов общественного контроля.

**Ключевые слова:** общественный контроль; общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы; общественные наблюдательные комиссии; уголовно-исполнительная система; эффективность общественного контроля.

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки.

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

5.1.4. Уголовно-правовые науки.

Для цитирования: Кузнецова Е. В. Эффективность и функциональность общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы: к вопросу о сущности и выборе критериев оценки // Пенитенциарная наука. 2022. Т. 16, № 1 (57), с. 19–28. doi: 10.46741/2686-9764.2022.57.1.002.

Original article

## Efficiency and Functionality of Public Control over Penal Enforcement System Activities: Discussing the Essence and Identifying Evaluation Criteria

© Кузнецова Е. В., 2022

**ELENA V. KUZNETSOVA**

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, kuznecova\_ev@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2593-2002>

**Abstract**

*Introduction:* studying issues of qualitative public control over activities of places of forced detention is very relevant for the modern state, since it contributes to ensuring the rights and freedoms of an individual as the highest value, effective functioning of the penal enforcement system, reducing corruption, developing an open state and increasing the level of trust in the law enforcement system. *Method:* dogmatic analysis of scientific categories, formal legal analysis of existing regulations. *Results:* traditional approaches to assessing performance of certain subjects are not quite suitable for public control, including over activities of the penal enforcement system. It is proposed to evaluate functionality of public supervisory commissions, that is, assess indicators of their activities in the performance of their functions. Attention is also drawn to the fact that the functions of public supervisory commissions stem from the purpose of their existence and tasks of their activities. The formulations of the goals and objectives contained in the current law “On public control over ensuring human rights in places of forced detention and on assistance to persons in places of forced detention” do not correspond to the social purpose of public supervisory commissions and require improvement. *Conclusions:* the author proposes to evaluate performance of public supervisory commissions through the prism of their functionality, assessing not only quantitative characteristics of their activities, but also qualitative performance indicators, including characteristics of their composition, complexity and systematic work, involvement of members of public supervisory commissions in the activities carried out, flexibility of the public control system and availability of information about it. The choice of criteria and specific evaluation indicators requires further discussion. It is also suggested to improve regulation of the goal-setting activities of public supervisory commissions as subjects of public control.

**Keywords:** public control; public control over activities of the penal enforcement system; public supervisory commissions; penal enforcement system; efficiency of public control.

12.00.01 – Theory and history of the law and state; history of the law and state studies.

5.1.1. Theoretical and historical legal sciences.

12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law.

5.1.4. Criminal legal sciences.

**For citation:** Kuznetsova E. V. Efficiency and functionality of public control over penal enforcement system activities: discussing the essence and identifying evaluation criteria. *Penitentiary Science*, 2022, vol. 16, no. 1 (57), pp. 19–28. doi: 10.46741/2686-9764.2022.57.1.002.

**Введение**

Общественный контроль за деятельностью государственных органов и учреждений является важнейшим фактором развития гражданского общества и правового государства в современной России. Необходимость общественного контроля, по мнению исследователей, обусловлена потребностью общества в снижении уровня коррупции, развитии принципов открытости и прозрачности в деятельности государственных органов и должностных лиц, экономии государственных ресурсов для организации полноценного контроля в некоторых сферах, в целом в повышении эффективности деятельности органов государственной власти, выработке стандартов правомерной деятельности как государственного аппарата, так и общества в целом.

Общественный контроль обеспечивает баланс интересов различных социальных групп, координацию усилий для выработки управленческих решений, гарантии соблюдения законности и правопорядка [13, с. 105–106]. Кроме того, наличие института общественного контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления рассматривается как один из основных признаков

легитимности власти [1]. Впрочем, в современной зарубежной литературе высказывается и противоположная точка зрения, согласно которой исключаются влияние гражданских институтов на реализацию политики государства, а также контроль за ней, с тем чтобы избавиться от необходимости «войны за общественный и государственный суверенитет», которая разрушительно влияет на развитие государства и общества [16]. Тем не менее преобладает все-таки позиция о важности роли общественного контроля гражданского общества за деятельностью государства, при этом исследователи приходят к выводу, что значение институционального контроля выше, чем контроля со стороны индивидуальных акторов [17, с. 804–805].

Важнейшее значение приобретает общественный контроль за деятельностью правоохранительных органов, в частности пенитенциарной системы, учитывая ее историческое прошлое в нашем государстве. Основная цель общественного контроля в данной сфере – дополнительные гарантии обеспечения прав и свобод лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, соблюдение законности и правопорядка. Целесообразность об-

щественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы не вызывает сомнений. В современный период нормативно регламентированы статус субъектов общественного контроля, процедуры их деятельности, во всех субъектах Российской Федерации созданы общественные наблюдательные комиссии. Однако цели общественного контроля достигаются не только институционализацией данных общественных отношений, но и обеспечением качества его функционирования. Закономерным является вопрос об эффективности общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы. В юридической науке достаточное внимание уделяется вопросам правового регулирования общественного контроля за деятельностью УИС, характеристике субъектов и предмета общественного контроля, форм деятельности общественных наблюдательных комиссий (А. П. Скиба, Н. С. Малолеткина, Я. Ю. Реент, Ю. В. Перрон и др.). Параллельно затрагиваются отдельные вопросы результативности общественного контроля, выявляются пробелы правового регулирования и проблемы практической деятельности общественных наблюдательных комиссий как основных субъектов общественного контроля за деятельностью УИС. Вопросы выработки критериев эффективности общественного контроля за деятельностью пенитенциарной системы практически не выступали предметом самостоятельного научного исследования.

#### *Методология исследования*

При проведении исследования использовался догматический анализ терминологического аппарата, изучались основные подходы к определению понятия и сущности эффективности деятельности публичных органов и общественных организаций, формировалась собственная позиция относительно обоснованности использования термина «эффективность деятельности» применительно к общественным наблюдательным комиссиям. Также применялся формально-юридический метод с целью выявления и анализа предложенных субъектами правотворчества методов и критериев оценки эффективности тех или иных субъектов. На основе анализа данных юридической науки и материалов практики общественных наблюдательных комиссий, изложенных в отчетах Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации, а также исходя из представлений о социальном назначении общественных наблюдательных комиссий сформулированы критерии функциональности последних.

#### *Постановка проблемы и результаты исследования*

Идеи выявления критериев эффективности в различных сферах деятельности государства и общества (эффективного государственного управления, финансового контроля, эффективности институтов гражданского общества) активно обсуждаются в юридической науке и реализуются в политической практике. Так, например, разработаны показатели эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправ-

ления, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти и т. д. (например, указы Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов»; Методика оценки и критерии эффективности деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, согласованная с протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 19.04.2018 № 3). Оценка эффективности чего бы то ни было становится своеобразным трендом в государственном и общественном управлении. Не стал исключением и общественный контроль: в отдельных публикациях ставятся, например, вопросы эффективности общественного контроля на потребительском рынке [7], контроля за деятельностью пенитенциарной системы в период пандемии [10]. И здесь возникают закономерные вопросы: можем ли мы выявить показатели эффективности общественного контроля? рационально ли вообще использовать сложившиеся в науке подходы к понятию и критериям эффективности применительно к общественному контролю за деятельностью пенитенциарной системы?

#### *Основные подходы к понятию и содержанию эффективности деятельности различных субъектов*

В теории менеджмента, согласно ГОСТу Р ИСО 9000-2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь», под эффективностью понимается соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами, то есть в экономическом смысле коэффициент эффективности рассчитывается по формуле, в которой валовая прибыль делится на затраты и умножается на сто процентов. Если же речь идет не о субъектах экономической деятельности, а о сфере государственного и общественного управления, то эффективность также, как правило, рассматривается как соотношение между ожидаемыми результатами и задействованными ресурсами. Эффективность, к примеру, государственного управления включает экономический и социальный аспекты, выступает как количественная и качественная оценка деятельности государственного органа, соотношения достижения поставленных целей и использованных ресурсов, затраченных усилий, целей государственного управления и потребностей граждан [3, с. 420–421]. При этом эффективность управления нередко путают с результативностью, под которой понимается степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов. Результативность деятельности является одним из показателей эффективности, но не подменяет ее.

Измерение эффективности деятельности общественных формирований, будь то некоммерческие

организации, государственно-общественные органы (например, общественные палаты), общественные советы, общественные наблюдательные комиссии, представляет собой более сложную, комплексную задачу, к решению которой нельзя подходить с позиций сугубо менеджерского подхода, применяя лишь количественные показатели.

Так, например, для оценки эффективности деятельности общественных палат в регионах предлагается использовать следующие показатели: вовлеченность общественной палаты в экономическую, социальную и политическую жизнь региона, присутствие общественной палаты в информационном поле, ее узнаваемость среди населения, взаимоотношения с органами власти и местного самоуправления, конкретные результаты деятельности, активное экспертное сообщество, разнообразие форм деятельности общественных палат [4, с. 119–120]. Исследователи указывают, впрочем, на то, что часть перечисленных критериев вторичны, формальны, и предлагают в качестве базовых использовать лишь два качественных показателя: способ формирования общественной палаты, характеризующий представительство интересов различных социальных групп, включая степень влияния органов власти на процесс формирования палаты, и условия, формы и результаты осуществления ею общественного контроля [4, с. 131–132].

При характеристике эффективности деятельности некоммерческих организаций в регионах предлагается использовать следующие критерии оценки: взаимодействие некоммерческого сектора и некоммерческих организаций в регионе (осведомленность о деятельности, узнаваемость, участие в решении проблем граждан), взаимодействие некоммерческих организаций и государственной власти, включая оценку уровня административных барьеров для деятельности некоммерческих организаций, взаимодействие некоммерческих организаций и средств массовой информации, бизнеса и т. д. [8, с. 83].

Предпринята попытка разработать критерии и для оценки деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти [11]. Впрочем, предложенные для общественных советов критерии частично носят формальный характер (например, избрание председателя и заместителя общественного совета из числа кандидатур, рекомендованных совместно общественной палатой и экспертным советом, проведение очных заседаний общественного совета не реже одного раза в квартал и рассмотрение на них определенных вопросов, наличие реализованного плана работы общественного совета и т. п.). При этом есть и качественные показатели, характеризующие содержательную деятельность общественного совета, например соответствие деятельности общественного совета требованиям открытости и публичности, вовлеченность членов общественного совета в работу федерального органа исполнительной власти, его органов, а также смежных отраслевых общественных советов.

Что касается деятельности общественных наблюдательных комиссий в регионах, то следует заметить, что самостоятельный документ, рекомендуемый

критерии их оценки, отсутствует. Однако из структуры их отчетов в общественные палаты субъектов и последующих докладов общественных палат субъектов и Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества видно, что в основном используются количественные показатели, такие как количество членов общественных наблюдательных комиссий, количество запланированных и реализованных посещений, полученных обращений и ответов на них и т. д. Так, например, Общественная палата Российской Федерации отчитывается, что в 2019 г., например, был сформирован максимальный состав общественных наблюдательных комиссий в 4 регионах, увеличилось количество членов комиссий еще в 17 регионах, поддержано 42 гранта и т. д. [5]. Аналогичным образом в ежегодных отчетах региональных общественных палат приводятся сведения о количестве членов комиссий, проведенных в местах принудительного содержания проверок, обращений, подготовленных заключений, предложений, жалоб [12]. То есть в качестве показателей оценки деятельности общественных наблюдательных комиссий используются в основном количественные данные, свидетельствующие максимум о результативности деятельности комиссии, но не о эффективности (под результативностью деятельности общественной наблюдательной комиссии мы понимаем критерий, характеризующий количественные показатели деятельности комиссии: число запланированных общественной наблюдательной комиссий и реализованных мероприятий, количество поступивших обращений и данных на них заключений, ответов).

*Функциональность общественных наблюдательных комиссий: к постановке проблемы*

Очевидно, что оценка эффективности деятельности любых общественных формирований выходит далеко за пределы традиционной формулы, отражающей соотношение затраченных усилий и полученных результатов. Более того, в ряде случаев практически невозможно измерить затраченные ресурсы, потому как они включают не только задействованные материальные средства, а в большей степени средства именно нематериальные: время, знания, труд активистов. Следовательно, необходимо избрать принципиально иной подход к оценке эффективности, в частности, общественных наблюдательных комиссий, основанный преимущественно на качественных критериях, то есть рассматривать эффективность деятельности общественных наблюдательных комиссий через призму их функциональности.

Задача любого общественного формирования – выполнять функции, для которых они созданы, реализовывать поставленную цель и задачи. Тем, насколько общественное формирование отвечает предложенным требованиям, и определяется в конечном итоге необходимость его существования. Если общественное формирование, тем более правозащитное, создано для галочки, поставленные перед ним задачи не реализует, то оно нефункционально (в устоявшейся терминологии – неэффективно), то есть не выполняет возложенную на него функцию (функции). Полагаем, что при оценке деятельности организаций,

осуществляющих общественный контроль, следует сместить акценты с позиции «насколько эффективна организация» к позиции «выполняет ли организация возложенные на нее функции», то есть оценивать не эффективность деятельности, а функциональность организации. Таким образом, под функциональностью (эффективностью) общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы предлагается понимать такое состояние общественных отношений, при котором общественные наблюдательные комиссии и иные субъекты общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы полностью выполняют свою функцию (функции), реализуя поставленные перед ними цель и задачи. Сосредоточим основное внимание на выявлении показателей (критериев) функциональности общественных наблюдательных комиссий как основных субъектов общественного контроля за деятельностью пенитенциарной системы.

*Цель, задачи и функции общественных наблюдательных комиссий*

Исследование функциональности общественных наблюдательных комиссий следует начинать с выявления основных цели и задач их создания, которые определяют основные направления деятельности (функции).

В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» основным назначением общественных наблюдательных комиссий является общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Можно ли считать, что в предложенной формулировке получила отражение основная функция общественных наблюдательных комиссий? Вряд ли, поскольку общественный контроль не осуществляется сам по себе, в качестве самоцели, а выступает, скорее, средством достижения цели. Федеральный закон от 10.06.2008 «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» определяет цель деятельности общественных наблюдательных комиссий следующим образом: «содействие реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания». Данную формулировку вряд ли можно признать удачной, поскольку из смысла цитируемой ч. 1 ст. 6 вытекает, что контроль за деятельностью государства осуществляется в целях содействия государству. Очевидно, что акцент должен быть смещен на личность, чьи права и свободы являются высшей ценностью, то есть контроль должен осуществляться в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина в местах принудительного содержания.

Задачи деятельности общественных наблюдательных комиссий в указанном законе также сформулированы не вполне удачно: осуществление общественного контроля, подготовка решений по его результатам, содействие сотрудничеству общественных объединений, социально ориентированных НКО, администрации мест принудительного содержания,

органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению законных прав и свобод, а также условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Из перечисленных выше только последней придана форма задачи деятельности, последовательно раскрывающей цель общественных наблюдательных комиссий, сам же общественный контроль и подготовка решений служат реализации данной задачи.

Суммируя вышесказанное, отметим, что представление в федеральном законе «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» цели и задач деятельности общественных наблюдательных комиссий нуждается в совершенствовании. Целью деятельности общественных наблюдательных комиссий является содействие обеспечению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина посредством осуществления общественного контроля за деятельностью мест принудительного содержания. Деятельственная наблюдательная комиссия в этом смысле выступает как общественный гарант обеспечения прав и свобод личности.

Задачи деятельности общественных наблюдательных комиссий следуют из основной цели и детализируют ее. В юридической науке предлагаются, к примеру, следующие их формулировки: повышение эффективности результативности исполнения уголовных наказаний, связанных с изоляцией от общества, активизация и координация усилий гражданского общества с целью не только обеспечения прав осужденных, но и их успешной ресоциализации [15, с. 29], контроль за обеспечением законности и правопорядка в учреждениях, содействие реализации социально значимых проектов в местах принудительного содержания [9, с. 404, 406]. Дополнить этот перечень можно также уже упомянутым в законе содействием взаимодействию социально ориентированных НКО и администрации мест принудительного содержания, а также выработкой предложений по совершенствованию обеспечения прав и свобод личности в местах принудительного содержания.

Поставленные цель и задачи позволяют определить, что основной функцией общественной наблюдательной комиссии будет правообеспечительная, выражающаяся в контроле за соблюдением прав личности в местах принудительного содержания и содействии их реализации.

Каким должен быть субъект, реализующий данную функцию? Сразу же возникают следующие эпитеты: независимый, самостоятельный, деятельный, компетентный, ориентированный на личность, а не на систему и т. п. Традиционная оценка количества запланированных и реализованных посещений, охваченных контролем учреждений, рассмотренных жалоб, проведенных мероприятий не позволит нам определить, реализует ли общественная наблюдательная комиссия свою основную функцию, однако от показателей результативности ее деятельности все же отказываться не стоит. Вместе с тем количественные показатели деятельности общественных наблю-

дательных комиссий следует рассматривать не в статике и краткосрочной динамике применительно к аналогичному периоду прошлого года, а в сравнении по субъектам, при этом не в абсолютных цифрах, а в пересчете на количество учреждений и осужденных.

*Критерии функциональности общественных наблюдательных комиссий*

Оценивать деятельность общественных наблюдательных комиссий в первую очередь следует не по количественным показателям результативности (количество посещений, количество жалоб и т. п.), а по конкретным качественным результатам, указывающим на то, что права и свободы лица, находящегося в местах принудительного содержания, реализуются должным образом. Это будет свидетельствовать о выполнении общественной наблюдательной комиссией ее основной функции, то есть о функциональности (эффективности) общественной наблюдательной комиссии. Указанные качественные результаты могут, например, выражаться в ситуациях, когда при содействии общественной наблюдательной комиссии (по поступившей в комиссию жалобе, например) восстановлены были нарушенные права лица, защищены его законные интересы. Функциональность общественной наблюдательной комиссии также может находить проявление в фактах привлечения внимания общественности и надзорных органов к систематическому и/или массовому нарушению прав личности в тех или иных местах принудительного содержания, когда по результатам посещения общественной наблюдательной комиссией даются рекомендации администрации учреждения, которые учитываются в дальнейшей его деятельности и т. д. Под качественными показателями функциональности общественной наблюдательной комиссии следует, на наш взгляд, понимать конкретные кейсы содействия обеспечению прав лиц, содержащихся в местах принудительного содержания, а не количественные показатели посещений и мероприятий.

Важнейшим, на наш взгляд, критерием функциональности общественных наблюдательных комиссий является также их качественный состав. Следует, в первую очередь, учитывать, сформирована ли общественная наблюдательная комиссия в принципе: не во всех субъектах удалось сразу это сделать. Так, в докладе Общественной палаты Российской Федерации отмечается, что при попытке формирования комиссии в Ненецком и Чукотском автономных округах только одна общественная организация проявила инициативу – региональное отделение Российского Красного Креста, однако из отобранных пяти кандидатов в члены ОНК четыре по разным причинам отказались от участия в ее деятельности, и в итоге создание общественной наблюдательной комиссии затянулось [6, с. 36]. Требуется выяснить также, соответствует ли число членов комиссии количеству мест принудительного содержания и географии их размещения, численности лиц, содержащихся в них.

Допустимо оценить состав общественной наблюдательной комиссии с позиций независимости от уголовно-исполнительной системы, профессионального разнообразия, качества опыта в области защиты прав

и свобод личности, соблюдения кодекса этики членов общественных наблюдательных комиссий. Обратим внимание на то, что весьма сомнительной с точки зрения независимости общественной наблюдательной комиссии является практика включения в ее состав бывших сотрудников уголовно-исполнительной системы, поскольку последние так или иначе имеют сложившееся представление о деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы, а также могли взаимодействовать с действующими сотрудниками, деятельность которых, по сути, является частью предмета общественного контроля. Допустимо, на наш взгляд, рассмотреть вопрос об установлении срока, по истечении которого сотрудник, уволившийся со службы в уголовно-исполнительной системе, может входить в состав общественной наблюдательной комиссии. Что же касается лиц, ранее отбывавших наказание в виде лишения свободы, то срок, при соблюдении которого судимость снимается, полагаем достаточным для исключения возможности влияния на члена общественной наблюдательной комиссии со стороны администрации учреждения, осужденных. В любом случае, лица, в прошлом связанные с уголовно-исполнительной системой, не могут составлять большинство членов комиссии.

Функциональным, на наш взгляд, будет гендерно разнообразный состав комиссии. Члены ее должны являться представителями разных возрастов, социальных групп и профессий, выдвигаться разными общественными объединениями. Практика некоторых субъектов показывает, что активность в формировании общественной наблюдательной комиссии проявляют 1–2 общественные организации. Вопросы совершенствования требований к кандидатам в члены общественной наблюдательной комиссии и процедуры ее формирования неоднократно становились предметом рассмотрения в научной литературе [14, с. 56].

В качестве критерия функциональности общественных наблюдательных комиссий можно предложить также комплексность и систематичность их работы. Данный критерий, по нашему мнению, должен опираться на такие показатели, как регулярность и непрерывность работы общественной наблюдательной комиссии, осуществление ее деятельности по различным направлениям, вовлеченность всех членов в деятельность комиссии, взаимодействие с государственными органами и общественными организациями, постоянное взаимодействие с территориальными подразделениями ФСИН России и администрацией учреждений.

Так, например, общественная наблюдательная комиссия Вологодской области довольно активно сотрудничает с уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации, проводя совместные выезды; тесное сотрудничество осуществляется с Прокуратурой Вологодской области, Вологодским отделением Российского Красного Креста и т. п. Отметим и налаженное взаимодействие общественной наблюдательной комиссии по Вологодской области с региональным УФСИН (участие в заседании коллегий, проведении различных рабочих встреч и т. д.).

Важен и такой показатель, как вовлеченность членов общественной наблюдательной комиссии в ее деятельность: каждый член комиссии должен осознавать социальную значимость своей работы и регулярно участвовать в проводимых мероприятиях. К сожалению, в целом по стране сложилась такая ситуация, когда в комиссии активно работают 5–6 неравнодушных, ответственных человек, остальные же члены в общественной наблюдательной комиссии состоят для эффективной строчки в резюме.

Эпидемиологическая обстановка в 2020–2021 гг., обусловленная пандемией новой коронавирусной инфекции, требует использования в качестве значимого критерия функциональности общественной наблюдательной комиссии гибкости системы общественного контроля. Под гибкостью общественного контроля мы понимаем такое состояние общественных отношений и правового регулирования в исследуемой сфере, которое позволяет максимально быстро изменить условия и порядок проведения мероприятий, составляющих содержание деятельности ОНК, без ущерба для цели их деятельности. Первые исследования эффективности реализации общественного контроля в период пандемии COVID-19 позволили прийти к выводу о необходимости совершенствования уголовно-исполнительного законодательства и цифровой трансформации ведомства [10, с. 53–55]. Востребованы комплексные исследования не только мероприятий, реализуемых в рамках пенитенциарной системы в период пандемии, но и соответствующей практики Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов. Это позволит сделать дальнейшие выводы о гибкости общественного контроля за деятельностью мест принудительного содержания.

Наконец, в качестве критерия функциональности общественных наблюдательных комиссий может выступать такой показатель, как доступность информации о их деятельности и ее результатах. Право на доступ к информации в современной науке считается одним из ключевых конституционных прав личности. В современных условиях информационного общества, цифровой экономики и открытого электронного правительства доступность информации становится не только правом, но и условием и гарантией реализации других прав человека и гражданина. По мнению исследователей, право на информацию «выступает связующим элементом всей системы основных прав и свобод. Только при условии его соблюдения может идти речь о фактической реализации личных, политических, социальных, экономических, экологических и культурных прав и свобод» [2, с. 14–15].

Доступность информации об осуществлении общественного контроля за деятельностью мест принудительного содержания имеет важное значение, поскольку формирует интерес общественности к проблемам обеспечения прав человека в данных учреждениях, активизирует правозащитные общественные объединения, создает заинтересованность у граждан, в том числе среди молодежи, способствует открытости системы мест принудительного содержания и т. д. В современном обществе основным

каналом обеспечения доступа к информации являются ресурсы сети Интернет: официальные сайты, страницы в социальных сетях, чаты в мессенджерах, интернет-СМИ и т. д. К сожалению, доступность информации о деятельности общественных наблюдательных комиссий оставляет желать лучшего: в отдельных субъектах есть сайты комиссий, размещающие информацию о составе, порядке деятельности, активно формирующие новостную ленту, в других информация публикуется на сайтах региональных общественных палат, ведутся страницы в социальных сетях, в третьих представлена лишь краткая информация о составе комиссии и нормативной основе ее деятельности. Очевидно, что активное ведение сайтов, страниц, работа со средствами массовой информации требует от членов общественной наблюдательной комиссии как временных, так и финансовых затрат, вопросы же обеспечения текущих расходов комиссий все еще не получили должной правовой регламентации. Необходима дальнейшая разработка проблем информационного обеспечения деятельности общественных наблюдательных комиссий, не только изучение официальных сайтов/страниц в сети Интернет, но и исследование источников, в которых информационным поводом стала деятельность общественных наблюдательных комиссий и их членов, посредством контент-анализа.

#### *Выводы*

Подводя итог, отметим, что сложившиеся в гуманитарных (политических, социологических и правовых) исследованиях подходы к определению эффективности деятельности тех или иных субъектов не вполне применимы к оценке субъектов общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, поскольку носят в основном формальный характер. Разнообразные отчеты о деятельности общественных наблюдательных комиссий в основном содержат количественные данные, свидетельствующие об их результативности и не отражающие качества реализации задач их деятельности. Предлагается рассматривать эффективность общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы с позиций его функциональности, то есть оценивать деятельность субъектов общественного контроля исходя из выполнения ими своей основной функции (функций). Функции же общественных наблюдательных комиссий зависят от цели их создания и задач деятельности. Полагаем, что сформулированные в федеральном законе «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» цель и задачи деятельности общественных наблюдательных комиссий не вполне удачны. Предлагается следующая формулировка ст. 6 указанного закона:

«Статья 6. Цели и задачи общественных наблюдательных комиссий.

1. Общественные наблюдательные комиссии действуют на постоянной основе в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Феде-

рации, в целях обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина посредством осуществления общественного контроля за деятельностью мест принудительного содержания.

2. В субъекте Российской Федерации образуется одна общественная наблюдательная комиссия, которая осуществляет свою деятельность в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

3. Основными задачами общественной наблюдательной комиссии являются:

1) содействие сотрудничеству общественных объединений, социально ориентированных некоммерческих организаций, администраций мест принудительного содержания, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих в пределах территории субъекта Российской Федерации полномочия по обеспечению законных прав и свобод, а также условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания;

2) содействие в обеспечении законности и правопорядка, а также надлежащих условий содержания лиц в местах принудительного содержания;

3) содействие успешной ресоциализации осужденных к лишению свободы, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации;

4) содействие реализации социально значимых проектов в местах принудительного содержания;

5) выработка предложений по совершенствованию обеспечения прав и свобод личности в местах принудительного содержания.

4. Общественные наблюдательные комиссии не являются юридическими лицами».

Предлагаемая редакция, на наш взгляд, в большей степени отражает социальное назначение общественного контроля в современном демократическом государстве и позволяет выделиться правообеспечительную функцию общественных наблюдательных комиссий в качестве основной.

Полагаем, что оценка функциональности общественных наблюдательных комиссий может проводиться с учетом не только результативности их деятельности (количественных показателей), требуют внимания к себе и качественные показатели работы: значимые кейсы, комплексность, систематичность, качественный состав и вовлеченность всех членов комиссии в ее деятельность, гибкость системы общественного контроля, а также доступность информации о деятельности общественных наблюдательных комиссий. Последние, как нам представляется, должны учитываться общественными палатами субъектов Российской Федерации при составлении форм отчетности для общественных наблюдательных комиссий, а также привлекаться для оценки их функциональности (эффективности). Впрочем, вопросы выбора и содержания критериев оценки функциональности общественных наблюдательных комиссий требуют дальнейшего изучения.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Белешев, Н. А. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как признак ее легитимности / Н. А. Белешев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 3. – С. 12–13. – doi: 10.18572/1812-3767-2021-3-12-13.
- Бережная, Т. В. Право на информацию как гарантия реализации прав человека / Т. В. Бережная // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 22. – С. 14–17.
- Бирюкова, Э. Р. Понятие «эффективность» в сфере государственного управления / Э. Р. Бирюкова // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. – № 1. – С. 419–422.
- Брянцев, И. И. Проблемы оценки эффективности институтов государственно-общественного управления (на примере общественных палат Владимирской и Саратовской областей) / И. И. Брянцев, Р. В. Евстифеев // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 1. – С. 115–136.
- Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2019 год // Общественная палата Российской Федерации : сайт. – URL: <https://report2019.oprf.ru/index.html> (дата обращения: 08.09.2021).
- Доклад Общественной палаты Российской Федерации, посвященный вопросам деятельности общественных наблюдательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Общественная палата Российской Федерации : сайт. – URL: [https://www.oprf.ru/files/1\\_2019dok/doklad\\_onk\\_28022019\\_1.pdf](https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/doklad_onk_28022019_1.pdf) (дата обращения : 22.08.2021).
- Дроздова, К. В. Эффективность общественного контроля на потребительском рынке / К. В. Дроздова // Коммуникология. – 2013. – № 2. – С. 185–190.
- Захарова, О. С. Оценка эффективности деятельности некоммерческих организаций: региональный рейтинг и направления развития / О. С. Захарова // Kant. – 2020. – № 4 (37). – С. 81–86. – DOI: 10.24923/2222-243X.2020-37.17.
- Малолеткина, Н. С. Общественный контроль за деятельностью учреждений уголовно-исполнительной системы: некоторые вопросы / Н. С. Малолеткина, И. М. Каменева // Уголовно-исполнительное право. – 2020. – Том 15, № 4. – С. 403–406. – doi: 10.33463/2687-122X.2020.15(1-4).4.403-406.
- Малолеткина, Н. С. Эффективность деятельности общественных наблюдательных комиссий в условиях пандемии: некоторые правовые и технические аспекты / Н. С. Малолеткина // Вестник Самарского юридического института. – 2021. – № 2 (43). – С. 52–56. – doi: 10.37523/SUI.2021.45.74.008.
- Методика оценки и критерии эффективности деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти // Минфин России : официальный сайт. – URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=125993-metodika\\_otsenki\\_i\\_kriterii\\_effektivnosti\\_dyeyatelnosti\\_obshchestvennykh\\_sovetov\\_pri\\_federalnykh\\_organakh\\_ispolnitelnoi\\_vlasti](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=125993-metodika_otsenki_i_kriterii_effektivnosti_dyeyatelnosti_obshchestvennykh_sovetov_pri_federalnykh_organakh_ispolnitelnoi_vlasti) (дата обращения: 22.08.2021).

12. О состоянии и развитии институтов гражданского общества в Московской области в 2020 году : ежегодный доклад Общественной палаты Московской области // Общественная палата Московской области : сайт. – URL: <https://ormosreg.ru/upload/iblock/06a/06ae6bac9616a4e8aaa80e30b7175331.pdf> (дата обращения: 08.09.2021).
13. Плотников, А. А. Общественный контроль и его потенциал в противодействии коррупции / А. А. Плотников // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2013. – № 2. – С. 105–111.
14. Реент, Я. Ю. Некоторые проблемы правового регулирования деятельности общественных наблюдательных комиссий / Я. Ю. Реент // Человек: преступление и наказание. – 2014. – № 1 (84). – С. 55–58.
15. Свинин, Е. В. Правовая политика, правовой порядок и общественный контроль в пенитенциарной системе / Е. В. Свинин, А. Н. Кубышкин // Пенитенциарная наука. – 2021. – Том 15, № 1 (53). – С. 20–32. – doi: 10.46741/2686-9764-2021-15-1-20-32.
16. Denedo, M. Ecological damage, human rights and oil: local advocacy NGOs dialogic action and alternative accounting practices / M. Denedo, I. Thomson, A. Yonekura // Accounting Forum. – 2019. – Volume 43, no. 1. – Pp. 85–112. – doi: <https://doi.org/10.1080/01559982.2019.1589904>.
17. Gryshchenko, I. M. Means for control over the activities of public authorities by civic democratic institutions: the conceptual framework analysis / I. M. Gryshchenko, A. V. Denysova, O. O. Ovsianikova, H. S. Buha, E. I. Kiselyova // Cuestiones Politicas. – 2021. – No. 39 (69). – Pp. 796–813. – doi: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.49>.

## REFERENCES

1. Beleshev N.A. Public control over activities of public authorities as an attribute of legitimacy of the public government. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo=Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 3, pp 12–13. (In Russ.).
2. Berezhnaya T.V. Right to information as a guarantee of realization of human rights. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo=Constitutional and Municipal Law*, 2009, no. 22, pp. 14–17. (In Russ.).
3. Biryukova E.R. The concept of “efficiency” in the field of public administration. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. Yuridicheskie nauki=Scientific Notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical Science*, 2020, no. 1, pp. 419–422. (In Russ.).
4. Bryantsev I.I., Evstifeev R.V. Problems of evaluating the effectiveness of the institutions of state and society interaction (the cases of regional public chambers of the Vladimir and Saratov regions). *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya=Public Administration Issues*, 2020, no. 1, pp. 115–136. (In Russ.).
5. Report on the state of civil society in the Russian Federation for 2019. *Obshchestvennaya palata Rossiiskoi Federatsii: sait* [Public Chamber of the Russian Federation: website]. Available at: <https://report2019.oprf.ru/index.html> (In Russ.). (Accessed September 8, 2021).
6. Report of the Public Chamber of the Russian Federation on the activities of public supervisory commissions in the subjects of the Russian Federation. *Obshchestvennaya palata Rossiiskoi Federatsii: sait* [Public Chamber of the Russian Federation: website]. Available at: [https://www.oprf.ru/files/1\\_2019dok/doklad\\_onk\\_28022019\\_1.pdf](https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/doklad_onk_28022019_1.pdf) (In Russ.). (Accessed August 22, 2021).
7. Drozdova K.V. Efficiency of public control in the consumer market. *Kommunikologiya=Communicology*, 2013, no. 2, pp. 185–190. (In Russ.).
8. Zakharova O.S. Evaluation of the effectiveness of non-profit organizations: regional rating and directions of development. *Kant=Kant*, 2020, no. 4 (37), pp. 81–86. (In Russ.).
9. Maloletkina N.S., Kameneva I.M. Public control over activities of institutions of the penal system: some issues. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo=Penal Enforcement Law*, 2020, vol. 15 (1-4), no 4, pp. 403–406. (In Russ.).
10. Maloletkina N.S. Effectiveness of public monitoring commissions in the context of the epidemic: some legal and technical aspects. *Vestnik Samarskogo yuridicheskogo instituta=Bulletin of the Samara Law Institute*, 2021, no. 2 (43), pp. 52–56. (In Russ.).
11. Methodology for assessing and criteria of performance of public councils under federal executive authorities. *Minfin Rossii: ofitsial'nyi sait* [Ministry of Finance of Russia: official website]. Available at: [https://minfin.gov.ru/document/?id\\_4=125993-metodika\\_otsenki\\_i\\_kriterii\\_effektivnosti\\_dyeyatelnosti\\_obshchestvennykh\\_sovetov\\_pri\\_federalnykh\\_organakh\\_ispolnitelnoi\\_vlasti](https://minfin.gov.ru/document/?id_4=125993-metodika_otsenki_i_kriterii_effektivnosti_dyeyatelnosti_obshchestvennykh_sovetov_pri_federalnykh_organakh_ispolnitelnoi_vlasti) (In Russ.). (Accessed August 22, 2021).
12. On the state and development of civil society institutions in the Moscow Oblast in 2020: annual report of the Public Commission of the Moscow Oblast. *Obshchestvennaya palata Moskovskoi oblasti: sait* [Public Chamber of the Moscow Oblast: website]. Available at: <https://opmosreg.ru/upload/iblock/06a/06ae6bac9616a4e8aaa80e30b7175331.pdf> (In Russ.). (Accessed September 8, 2021).
13. Plotnikov A.A. Public control and its potential in combating corruption. *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki=Vestnik of Northern (Arctic) Federal University. Series: Humanitarian and Social Sciences*, 2013, no. 2, pp 105–111. (In Russ.).
14. Reent Ya.Yu. Some problems of legal regulation of the activities of public supervisory commissions. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie=Man: Crime and Punishment*, 2014, no. 1 (84), pp. 55–58. (In Russ.).
15. Svinin E. V., Kubyshekin A.N. Legal policy, legal order and civic oversight in the penal system. *Penitentsiarnaya nauka=Penitentiary Science*, 2021, vol. 15 (53), no. 1, pp. 20–32.
16. Denedo M., Thomson I., Yonekura A. Ecological damage, human rights and oil: local advocacy NGOs dialogic action and alternative accounting practices. *Accounting Forum*, 2019, vol. 43, no. 1, pp. 85–112
17. Gryshchenko I. M., Denysova A. V., Ovsianikova O. O., Buha H.S., Kiselyova E.I. Means for control over the activities of public authorities by civic democratic institutions: the conceptual framework analysis. *Cuestiones Politicas*, 2021, no. 39 (69), pp. 796–813.

**СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

**ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА КУЗНЕЦОВА** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, [kuznecova\\_ev@mail.ru](mailto:kuznecova_ev@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-2593-2002>

**ELENA V. KUZNETSOVA** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, associate professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Faculty of Law of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service, Vologda, Russia, [kuznecova\\_ev@mail.ru](mailto:kuznecova_ev@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-2593-2002>

*Статья поступила 06.10.2021*

---