

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	Ошибка! Закладка не определена.
1 История развития и место общественного контроля в системе контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации.....	9
1.1 Исторически сложившиеся способы обеспечения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации.....	9
1.2 Эволюция общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации.....	Ошибка! Закладка не определена.
2 Современное состояние и перспективы развития общественного контроля в рамках реформирования системы органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации.....	27
2.1 Формы общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации.....	27
2.2 Совершенствование правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации.....	36
2.3 Общественный контроль как неотъемлемый элемент системы профилактики нарушений прав осужденных.....	Ошибка! Закладка не определена.
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	52
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	58
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	59

ВВЕДЕНИЕ

Одной из тенденций, наиболее ярко характеризующих взаимоотношение общества и государства в Российской Федерации в последнее десятилетие, является курс на актуализацию правозащитной проблематики, развитие и укрепление общественных институтов, институтов гражданского общества, становление целой плеяды общественных деятелей, создание общественных организаций, осуществляющих контроль за деятельностью государственного аппарата во всех его проявлениях – судебном, законодательном и исполнительном.

Статья 2 Конституции Российской Федерации провозглашает: человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства[2]. В настоящее время, во взаимосвязи с демократизацией законодательства Российской Федерации, усилении акцента на защиту прав и свобод человека и гражданина закономерным стало обращение общественности и законодателя к вопросам соблюдения прав человека при исполнении наказания в отношении осужденных лиц и рассмотрение таких вопросов, как составной части проблемы защиты прав человека в целом.

Права человека на международном уровне [1] определены как правила поведения, отобранные в процессе истории развития человечества, которые с помощью правового государства обеспечивают защиту достоинства и свободы каждого отдельного человека. В современном мире пристальный контроль государства за соблюдением прав граждан, а также стимулирование к такому контролю общественности является залогом построения дееспособного, стабильного изнутри правового государства. Особенно важен такой подход на участках общественных отношений, где изначально отношения между гражданином и государством строятся не на партнерстве, а на подчинении, где административные механизмы являются необходимыми, обеспечивающими защиту прав и интересов других граждан. Однако такие общественные

отношения являются и местом потенциальных злоупотреблений со стороны лиц, исполняющих государственные полномочия по законному ограничению прав граждан и других лиц, нарушивших законодательство.

Одним из таких участков, несомненно, является деятельность органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, в отношении лиц, подвергнутых уголовному наказанию. Именно здесь правовое положение граждан и иных лиц претерпевает значительные изменения.

Правовое положение осужденных выражается, в первую очередь, в изъятии и (или) ограничении некоторых их прав и свобод как граждан государства и наделении их особыми правами и обязанностями, соответствующими назначенному уголовному наказанию. Объем ограничений может быть различен, конкретный «набор» специальных прав и обязанностей устанавливается уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации в зависимости от карательно-воспитательного потенциала конкретного уголовного наказания.

Для рациональной и эффективной работы процесса исправления осужденных являются важным не только точное исполнение осужденными установленных государством ограничений и обязанностей осужденными, но и такое же точное исполнение со стороны органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, что, в конечном итоге, призвано обеспечить достижение целей уголовного наказания.

Имеющееся несовершенство системы органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, и на современном этапе развития Российского государства, допускает многочисленные факты нарушения прав осужденных со стороны указанных органов. Действенным механизмом, способным значительно нивелировать нарушения прав осужденных, который показал себя в последние годы, является общественный контроль.

В свете последних изменений в законодательстве Российской Федерации, продолжающегося реформирования системы органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, становится актуальным вопрос о пересмотре общественного контроля за их деятельностью в целом, а также

общественного контроля как профилактики нарушений прав осужденных. Следует отметить, что в настоящий момент также прослеживается изменение правового положения общественного контроля в целом, изменение регулирования публичных правоотношений, стороной в которых выступают общественные органы и организации в частности.

Одновременно следует обратить внимание на положения Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р (в редакции от 23.09.2015), которая большое внимание уделяет вопросам усиления участия общественности в развитии и деятельности уголовно-исполнительной системы в Российской Федерации. Так, указанной проблематике уделен целый раздел, содержащий вопросы осуществления общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы с участием неправительственных организаций, со средствами массовой информации [12].

Особое внимание общественному контролю, особенно в рамках профилактики нарушений прав осужденных, уделяется и со стороны Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Как отмечает в своем докладе Уполномоченный, особое значение имеет деятельность общественных наблюдательных комиссий за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, которые сегодня созданы в 80 субъектах Российской Федерации. Благодаря действиям таких комиссий восстановлены права порядка 14 тысяч человек, из них 250 по обращениям, остальные - вследствие устранения массовых нарушений [15]. Указанные положения подчеркивают особую актуальность проблематики настоящей работы.

Ранее к проблемам общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, обращались такие исследователи как Борсученко С.А., Потапов А.М., А.С.Автономов, Э.М. Аметистов, В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова, а также другие авторы. В своих исследованиях ученые-юристы обращают внимание на природу и развитие общественного контроля за деятельностью органов и учреждений,

исполняющих уголовные наказания, особенности нормативного регулирования общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, рассматривают возможные пути развития общественного контроля за деятельностью таких органов и учреждений, рассматривают мировой опыт и международные тенденции в указанных направлениях.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания. Предметом данного исследования являются особенности реализации правовых норм, регулирующих общественный контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, в рамках профилактики нарушений прав осужденных.

Целью работы является выявление проблем нормативного регулирования общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, на основе изучения нормативной правовой базы, выработка предложений по законодательному совершенствованию правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в контексте профилактики прав осужденных.

Указанной цели служит достижение следующих задач:

1. Определение положения общественного контроля в системе способов обеспечения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации.

2. Анализ развития общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации.

3. Сравнение и анализ форм общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации.

4. Выявление и анализ перспектив развития правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации.

5. Анализ общественного контроля как неотъемлемого элемента системы профилактики нарушений прав осужденных.

Новизна работы заключается, в первую очередь, в оперативном анализе изменения произошедших изменений в правовом регулировании общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, в расширении содержания понятия «общественный контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации».

Настоящая работа строится на таких общенаучных методах исследования как анализ, синтез, дедукция, обобщение, сравнение, метод прогнозирования; использован ряд частнонаучных методов, а именно – исторический, технико-юридический, логический, метод системного анализа.

В работе уделяется внимание не только современному состоянию правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, но и исследованиям более раннего периода, а также работам советских цивилистов.

Работа состоит из введения, двух глав, которые в свою очередь подразделяются на пять параграфов, заключения и списка использованных при написании работы источников.

Первая глава посвящена анализу истории развития и положению общественного контроля в системе контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации. Данная глава состоит из двух параграфов, первый из которых посвящен общей характеристике способов обеспечения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации. Во втором параграфе первой главы рассматривается эволюция общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, в котором дается анализ обозримому

прошлому законодательства Российской Федерации в части правового регулирования указанных общественных отношений.

Вторая глава настоящего исследования раскрывает особенности современного состояния и перспектив развития общественного контроля в рамках реформирования системы органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации и состоит из трех параграфов. Первый параграф второй главы посвящен общему анализу и классификации форм общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации. Во втором параграфе второй главы приводится анализ и прогнозируются пути совершенствования правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации. Третий параграф второй главы посвящен общественному контролю как неотъемлемому элементу системы профилактики нарушений прав осужденных.

Глава 1. История развития и место общественного контроля в системе контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации

1.1. Исторически сложившиеся способы обеспечения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации

Деятельность органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, как и деятельность любого государственного органа, любой системы нуждается в контроле, причем как в контроле внутреннем, так и, что более важно, контроле внешнем. Для целей настоящего исследования необходимо уточнить, что в дальнейшем и для достижения поставленных целей в настоящей работе понятия «контроль» и «внешний способ обеспечения законности» будут рассматриваться как тождественные в рамках понимания деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации.

Соблюдение прав человека при привлечении его к уголовной ответственности и назначении уголовного наказания в том или ином виде является одной из наиболее детально регламентированных, но, в то же время, и неоднозначных правозащитных проблем нашего государства [28, с. 320]. Если рассмотреть указанный вопрос с одной стороны, то эти права в полном объеме гарантируются Конституцией Российской Федерации и действующим уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации, кроме того, указанные права регламентированы такими международными актами, как Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, Европейские пенитенциарные правила 2006 года, Минимальные стандартные правила обращения с заключенными 1955 года, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года. Но, с другой стороны, права лиц, привлеченных к уголовной ответственности и приговоренным к различным видам уголовного наказания в том или ином виде,

довольно часто нарушаются и не во всех случаях поддаются восстановлению даже после вмешательства общественности, специализированных государственных органов, в том числе Уполномоченного по правам человека. Сказывается сложившийся стереотип восприятия пенитенциарной системы как ориентированной, главным образом, на исполнение наказания, а не на исправление осужденных лиц. Отсюда традиционное невнимание к правам осужденных, как со стороны самих сотрудников органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, так и общества в целом.

Соблюдение прав человека при привлечении его к уголовной ответственности и назначении уголовного наказания обеспечиваются системой гарантий, включающей в себя [28, с. 24], с одной стороны, набор прав осужденных (в том числе право осужденных направлять предложения, заявления, жалобы и порядок их рассмотрения), а с другой стороны – контроль органов государственной власти и органов местного самоуправления, судебный и ведомственный контроль, прокурорский надзор, общественный контроль за соблюдением законов администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания; возможность посещения иными лицами этих учреждений и органов.

В контексте нашего исследования нас, в первую очередь, интересуют способы обеспечения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, которые включают в себя достаточно значительный перечень таких способов. Задача, которая преследуется в настоящем параграфе, может быть сформулирована так: где находятся пределы эффективности каждого из способов обеспечения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и достаточно ли этих пределов для обеспечения такой законности?

В первую очередь, это прокурорский надзор в отношении деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, соблюдением указанными органами и учреждениями прав осужденных.

Если рассмотреть указанный способ обеспечения законности в широком смысле, то следует отметить, что надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и

применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу выделен в статье 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [4] в качестве самостоятельного и автономного направления деятельности органов прокуратуры.

Следует отметить, что выделение этого вида прокурорского надзора в самостоятельное направление обусловлено важностью обеспечения прав и свобод граждан, отбывающих наказание, а также лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, в случае их задержания или заключения под стражу [17, с. 52]. Несомненно, что лица, задержанные, арестованные, ограниченные и лишенные свободы, имеют гораздо меньшие возможности предпринимать доступные всем иным категориям граждан меры для защиты своих прав и законных интересов, поэтому деятельность прокуратуры выступает в качестве гарантии их охраны.

Органы и учреждения, исполняющие уголовные наказания в Российской Федерации, обязаны выполнять постановления и требования прокурора относительно соблюдения правил отбывания наказания и порядка содержания под стражей, предусмотренных по большей части уголовно-исполнительным законодательством, а также Федеральным законом от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» [5].

Основные задачи прокурорского надзора определены в приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 08.08.2011 № 237 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов)» [13]. В соответствии с положениями указанного нормативного правового акта органы прокуратуры обязаны добиваться неукоснительного соблюдения законности содержания всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению, в какой бы то ни было форме; обеспечить исполнение требований федерального закона в

части создания подозреваемым, обвиняемым и иным лицам условий содержания под стражей, отвечающих российскому законодательству и международным стандартам, включая их личную безопасность; а также организовать контроль за фактическим устранением выявленных нарушений органами прокуратуры законности, не оставлять без реагирования факты неисполнения администрацией исправительных учреждений и следственных изоляторов предписаний прокуратуры.

Статьей 32 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» установлен и конкретизирован предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами и учреждениями, исполняющими наказание, а именно:

законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Обозначенные вышеуказанными нормативными правовыми актами предмет и задачи в деятельности органов прокуратуры претендуют на всеобъемлющую составляющую в обеспечении прав осужденных лиц, а также законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания.

Таким образом, следует отметить, что органы прокуратуры исполняют важную функцию в обеспечении законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, в их распоряжении находятся мощные и эффективные инструменты по предотвращению, пресечению, профилактике и выявлению таких нарушений в деятельности указанных органов. Однако создание специализированных органов прокуратуры,

занимающихся исключительно указанным видом надзора нельзя назвать эффективным, так как это способствует кадровой замкнутости на указанном направлении, что может влиять на объективность прокурорской деятельности, и, в конечном счете, господстве структуры над функцией. Кроме того, можно выделить и мотивационную составляющую – не всегда, в силу ряда причин, такие органы заинтересованы в максимальной выявляемости нарушений в установленной сфере.

Было бы ошибкой утверждать, что поддерживать законность и соблюдение прав осужденных в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, способны лишь внешние источники, будь то прокурорское вмешательство, судебный контроль либо иные субъекты, не включенные в систему исполнения уголовных наказаний в Российской Федерации. Ведомственный контроль играет ничуть не меньшую роль в обеспечении законности и нижестоящих органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания [21, с. 29].

Исходя из формулировки, установленной статьей 24 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, ведомственный контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, осуществляется вышестоящими органами и их должностными лицами [3]. Также указанной статьей предусмотрено, что порядок осуществления ведомственного контроля определяется нормативными правовыми актами. Так, согласно действующему положению, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний, а именно Министерство юстиции Российской Федерации, а также Федеральная служба исполнения наказаний обеспечивают законность в деятельности подчиненных им органов и учреждений, в том числе и учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. Кроме того, на оба указанные выше федеральных органа исполнительной власти возложена обязанность осуществлять ведомственный контроль за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций, арестных

домов, исправительных центров, а также судебных приставов-исполнителей [23, с. 381].

Однако и ведомственный контроль имеет свои пределы эффективности. Проблема заключается в том, что должностные лица и подразделения, выполняющие контрольные функции внутри учреждения или органа, исполняющего уголовные наказания, ограничены, как это ни парадоксально, своим нахождением в этой системе. Для сохранения благоприятной картины могут создаваться не соответствующие действительности отчеты, замалчиваться факты нарушения прав осужденных, а противоправные действия сотрудников учреждения или органа, исполняющего уголовные наказания, могут не получить надлежащую правовую оценку ввиду «корпоративного понимания» [38, с. 177].

Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации впервые в истории выделил в качестве независимого вида судебный контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказания, закрепив его в статье 20 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. Такая законодательная новелла объясняется изменившимися социальными и политическими обстоятельствами, повышенным вниманием к обеспечению прав и законных интересов осужденных лиц.

Судебный контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказания, существует, как указывают исследователи, в четырех видах [26, с. 261]. Это судебный контроль при рассмотрении дел по спорам, вытекающим из гражданских, семейных, трудовых и административных правоотношений, и дел особого производства, осуществляемый по правилам гражданского судопроизводства; судебный контроль при производстве по уголовным делам, осуществляемый по правилам уголовного судопроизводства; судебный контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказания; судебный контроль при рассмотрении предложений, заявлений и жалоб осужденных на действия персонала, поданных в соответствии с частью 4 статьи 12 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

Особенно важным судебный контроль является на стадии исполнения приговора, включающей в себя обращение приговора к исполнению, а также решение значительного ряда вопросов, затрагивающих различные аспекты исполнения наказания [22, с. 11]. Для решения этих вопросов администрации исправительных органов и учреждений, исполняющих наказания, направляют в суд представление, а также необходимые для его разрешения материалы.

Судебный контроль также строго ограничен заданными законодательством рамками, и выполняет свои узкоспециализированные задачи в пределах конкретных юридически значимых ситуаций. В его компетенции нет функции постоянного мониторинга, что очерчивает круг его специальных задач и вводит свои границы эффективности.

Итак, как мы видим, все вышеуказанные способы обеспечения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих наказания в лице соответствующих органов, несмотря на внешне общую цель в виде соблюдения прав осужденных лиц, работают автономно и имеют свои пределы эффективности. И именно эти пределы в состоянии расширить развитое гражданское общество, которое способно формировать инструменты, повышающие эффективность обеспечения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих наказания.

Как указывает Л.М. Карнозова, [25, с. 147] анализируя реализацию идей гражданского общества в странах Восточной Европы в 80–90-е г. XX века и трансформацию содержания самого понятия, отнюдь не очевидно, что такое общество можно создать без государственной власти. Хотя в прошлом гражданское общество противопоставлялось политическому, это вовсе не означает, что гражданское общество может возникнуть само по себе и оказаться самодостаточным. Суть гражданского общества и его независимости не в том, что оно может обойтись без государства, а том, что оно выполняет иные функции и основывается на иных принципах. Таким образом, все вышеперечисленные виды способов обеспечения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, функционируют на совершенно иных, административных началах в отличие от общественных

институтов. Поэтому еще одним, стоящим особняком, способом обеспечения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, является общественный контроль. Для достижения целей и задач настоящего исследования дадим общую вступительную характеристику общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации.

Статья 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации определяет общественный контроль как контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, по обеспечению прав человека в исправительных центрах, исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях посредством создания и функционирования общественных наблюдательных комиссий, образованных в субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», [7] на основании и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

Часть 3 статьи 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации устанавливает, что общественные объединения оказывают содействие в работе органов и учреждений, исполняющих наказания, а также принимают участие в исправлении осужденных в формах и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации.

Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» определено, что общественный контроль осуществляют общественные наблюдательные комиссии, члены общественных наблюдательных комиссий, а содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания – общественные объединения.

Основными формами деятельности общественной наблюдательной комиссии являются: посещение мест принудительного содержания для

осуществления общественного контроля; рассмотрение предложений, заявлений и жалоб лиц, находящихся в местах принудительного содержания, иных лиц, которым стало известно о нарушении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания; взаимодействие по вопросам, относящимся к ее деятельности, с органами государственной власти Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, Общественной палатой Российской Федерации, общественными палатами субъектов Российской Федерации, общественными объединениями, средствами массовой информации, общественными наблюдательными комиссиями, образованными в других субъектах Российской Федерации, и иными субъектами по своему усмотрению. Указанные нормы права гарантируют общественности право осуществлять контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказания, и понуждать принимать меры к устранению вскрытых недостатков во всех сферах их деятельности [34, с. 7].

Указанный вид контроля выбивается из общего ряда особой правовой природой, которая заключается в контроле со стороны структур, являющихся проявлениями развивающихся институтов гражданского общества. Находясь и происходя от государственного волеизъявления, общественный контроль в то же время все же является важным шагом в становлении правового государства и развитого гражданского демократического общества.

Общественный контроль среди всей системы способов обеспечения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, занимает совершенно особое место [28, с. 24]. Несмотря на то, что корни этого института прослеживаются еще с начала XIX века, говорить о полноценном функционировании общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, до конца XX века не приходится. Соответственно, и место, который занимал общественный контроль среди иных способов обеспечения законности, нельзя преувеличивать. Фактически, в период дореволюционной и советской России

указанный институт находился под неусыпным контролем государства, ввиду чего функции и положительные эффекты сводились на нет, сам общественный контроль не получал свое дальнейшее развитие.

Лишь в конце 80-х годов прошлого века общественный контроль начинает завоевывать позиции, дополняя и уравнивая остальной набор способов обеспечения законности в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания. Со стороны законодателя общественный контроль удостоился внимания лишь в 2000-х, причем на волне «вторичной» демократизации 2008 года, когда был принят ряд нормативных правовых актов, установивших правовые рамки осуществления такого контроля. Также еще одним стимулом развития общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, как ни странно, явилась административная реформа начала 2000-х, которая наряду с развитием ведомственного и судебного контроля, большое внимание уделила общественному.

1.2. Эволюция общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации

В Российской Федерации, как со стороны государства, так и со стороны общественности, прилагается значительные усилия по развитию и становлению гражданского общества. Гармоничное и своевременное развитие его институтов, призванных сбалансировать административные механизмы государства, предопределяет совершенствование контроля за деятельностью органов государства. Только экономически и политически свободные граждане и их объединения способны обеспечить эффективный, независимый и реальный контроль в сфере государственного управления [36, с. 60].

Контроль гражданского общества способен обеспечить соблюдение прав и свобод граждан, особенно в тех случаях, когда административные рычаги превалируют над паритетными. Контроль общественности, как считает В.И.

Селиверстов, должен охватывать всю систему государственных органов, включая правоохранительные структуры государства, в том числе и уголовно-исполнительную, которая выполняет важные задачи по исполнению уголовных наказаний и предпринимает действия по возвращению в общество правопослушных и социально-реабилитированных граждан [36, с. 61].

Если обратиться к истокам становления общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в России, можно увидеть следующую, достаточно протяженную во времени и неоднозначную картину указанной эволюции.

Историю развития общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в России, традиционно можно разделить на три обособленных исторических периода: дореволюционный, советский, современный.

Первые попытки становления контроля общества за исполнением наказаний и положением осужденных лиц были сделаны в нашем государстве более двухсот лет назад [43, с. 73].

Отсчет и организационно-правовое оформление такого контроля следует вести от 1802 года, то есть от учреждения императором Александром I специального общественно-государственного органа, когда указанный монарх учредил в Петербурге «Человеколюбивое общество». Изначально характеризовать указанную организацию как нацеленную непосредственно на категорию заключенных нельзя, так как первоначально указанное общество было создано для оказания бедным «вспоможения всякого рода» на добровольные частные пожертвования и призванное оказывать помощь нуждающимся.

Однако позже император предоставил лицам общества право посещать заключенных в тюрьмах и опекать их, как это делалось в подобных учреждениях за границей.

Позже, 19 июля 1819 года в России было организовано «Попечительное о тюрьмах общество», являющееся тюремным обществом по образцу английского. Организация и деятельность общества регламентировались

уставом, общество считалось надзорным за заключенными и их размещением по тяжести преступлений, за их перевоспитанием и обучением, также от него зависело наложение дисциплинарных взысканий. Одним из главных направлений деятельности общества было нравственное исправление преступников посредством установления режима отбывания наказания, организации труда и образования заключенных, оказания на них религиозного воздействия.

В 1851 году было принято новое Положение об «Обществе попечительном о тюрьмах» и внесены соответствующие изменения в Устав о содержащихся под стражей. В соответствии с ними обществу поручалось главное попечение всех мест лишения свободы [37, с. 31]. В указанных документах отмечалось, что оно имеет предметом своей деятельности улучшение как нравственного, так и физического состояния арестантов, а также и мест заключения. Для осуществления данных целей на Общество и его подразделения на местах возлагалось распределение и контроль за расходованием денежных сумм, отпускаемых на содержание заключенных. Кроме того, ему предоставлялось право открывать и контролировать различные учреждения тюремно-благотворительной направленности. Таким образом, контроль носил прежде всего финансовый характер.

Наряду с контролем указанного общества во второй половине XIX века развиваются и иные виды общественного контроля в сфере исполнения уголовных наказаний. Так, можно отметить деятельность попечителей арестных домов, находившихся в ведении земств или городов. Попечители регулярно посещали места заключения, проверяли условия отбывания наказания, следили за правильностью расходования выделяемых на содержание арестантов денежных средств.

Следующий этап развития и становления общественного контроля открывают события октября 1917 года, которые не могли не повлиять на организацию общественного контроля за деятельностью пенитенциарной системы. Следует отметить, что комитеты и отделения Общества попечительного о тюрьмах продолжали функционировать до сентября 1918

года, однако их состав подбирался и утверждался советами рабочих и крестьянских депутатов [39, с. 335].

Уже через год после революции появилась временная инструкция Наркомата юстиции РСФСР от 23.07.1918 «О лишении свободы как о мере наказания и о порядке отбывания такового» [16, с. 462] предусмотрела создание взамен Общества попечительного о тюрьмах нового органа общественного контроля – распределительных комиссий, на которые была возложена задача по контролю за состоянием дел в пенитенциарных учреждениях. Комиссии формировались при Карательных отделах губернских и областных отделов юстиции из представителей партийных, государственных и общественных органов, в их состав приглашались специалисты, в том числе из образования и здравоохранения [20, с. 133].

Дальнейшее развитие виды общественного контроля получили в Исправительно-трудовом кодексе РСФСР 1924 года [8]. Согласно статье 13 Исправительно-трудового кодекса РСФСР 1924 года при инспекциях мест заключения создавались распределительные комиссии в составе губернского (областного) инспектора мест заключения, члена губернского (областного) суда, представителя губернской (областной) рабоче-крестьянской инспекции, члена губернского (областного) совета профсоюзов, члена комитета помощи содержащимся в местах заключения и освобождаемым из них. В соответствии со ст. 19 ИТК РСФСР при каждом месте заключения учреждались наблюдательные комиссии. Последние как органы общественного контроля и содействия местам лишения свободы, несмотря на различные структурно-функциональные изменения, просуществовали в законодательстве вплоть до отмены ИТК РСФСР в связи с вступлением в силу Уголовно-исполнительного кодекса РФ.

Ученые-юристы отмечают, что в условиях культа личности общественный контроль и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, сводился на нет, и возобновляется он лишь с середины 1950-х гг., когда реанимируется деятельность общественных наблюдательных комиссий.

Однако всё же идеи общественного контроля за соблюдением прав осужденных и в период 1960-80-х не отвечали постулатам господствующей идеологии. Тем не менее, в указанный отрезок времени были вновь (первые такие организации существовали еще в царское время) образованы так называемые распределительные комиссии, в задачу которых входил контроль за своевременным и верным распределением осужденных в местах лишения свободы. Также при каждом исправительном учреждении функционировали наблюдательные комиссии, имеющие право корректировки решений распределительных комиссий и обладающие правом совещательного голоса по вопросу переводу осужденных из одного места содержания в другое и досрочном освобождении [30, с. 57].

Наиболее активно общественный контроль за деятельностью исправительно-трудовой системы начинает осуществляться в годы перестройки.

В эти годы активно формируется совершенно новый вид общественного контроля, который осуществляется не только за деятельностью учреждениями исполнения наказаний, но и за местами принудительного содержания, находящимися в системе Министерства внутренних дел и Министерства обороны. Это время характеризуется как период становления контроля со стороны правозащитных организаций (например, Московская Хельсинская группа).

Развитию подобных организаций способствовало принятие Закона СССР от 09.10.1990 № 1708-1 «Об общественных объединениях» [9]. Многие правозащитные организации создавались в первую очередь из числа представителей демократической общественности, лиц, пострадавших от власти в годы массовых репрессий и в период застоя, бывших осужденных. Главными целями правозащитных организаций ставились соблюдение прав, свобод и законных интересов лиц, в них содержащихся. Основными формами работы правозащитников являлись переписка с лицами, находящимися в местах принудительного содержания, направление полученной информации в средства массовой информации, органы государственной власти, юридическое

консультирование осужденных и их родственников, а также посещение мест принудительного содержания и так далее.

Следующий этап также разграничивается историческим событием и полной переориентацией нашего государства на рельсы капитализации и демократизации. Общественный контроль продолжает развиваться и в 90-е годы, особенно тяжелые для нашей страны. Именно в этот период, несмотря на сложную социально-экономическую ситуацию, укреплялись те общественные инструменты, которые были заложены в период перестройки. Особую активность проявляют правозащитные организации, которые вскрывают массовые нарушения в местах заключения осужденных лиц. Именно в этот период и окреп целый подвид общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания – общественный правозащитный контроль, который осуществляется общественными наблюдательными комиссиями.

Окончательное законодательное закрепление и официальный статус такие организации получили только в 2008 году. Так, Государственной Думой Российской Федерации был принят Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [7].

Указанный нормативный правовой акт создал правовую основу для продолжения российских традиций общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания (включая и исправительные учреждения), которые были заложены в дореволюционный период нашей истории и получили дальнейшее развитие в советское время.

Особое значение этот шаг имеет и сейчас, когда осуществляется крупномасштабная реформа уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. На основании решений Президиума Государственного Совета Российской Федерации, который проходил 11.02.2009 в городе Вологде, и «Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года», утвержденной Распоряжением Правительства

Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р, предусмотрено повышение эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания, как заявлено, до уровня европейских стандартов обращения с осужденными. Общественный контроль в условиях проведения указанной реформы уголовно-исполнительной реформы позволяет оценить столь затратные для государства и общества политические решения, скорректировать темпы и ход реформ, учесть интересы общества при изменении основных функций и форм деятельности органов, исполняющих уголовные наказания [36, с. 60].

Международное сообщество постоянно отслеживает и оценивает деятельность системы исполнения наказаний, в том числе в России. Российская Федерация является участником международных соглашений, закрепляющих общепризнанные нормы соблюдения прав и свобод человека и гражданина, включая стандарты обращения с заключенными. Поэтому осуществление эффективного общественного контроля за соблюдением органами и учреждениями, исполняющими уголовные наказания в Российской Федерации, данных стандартов является важной гарантией укрепления международного авторитета Российской Федерации как государства [18, с. 5].

Общественный контроль за деятельностью УИС находится в органическом единстве с иными видами контроля – в первую очередь с международным и государственным [24, с. 22].

Рассмотрев историю становления общественного контроля в России, мы вправе сделать вывод о достаточно продолжительной истории становления общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, в нашей стране. Изначально импульс такого развития был направлен государством, однако сейчас общественный контроль в указанной сфере развивается и самостоятельно. Отражение в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года значимости общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, говорит об особом значении, которое придает государство этому общественному механизму сопровождения,

а также о высокой эффективности и независимости такого контроля в указанной сфере.

Следует отметить, что тот путь, который проделал институт общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, предопределил те его формы, которыми в данный момент располагает российское общество и государство. Это является своеобразным историческим итогом развития общественного контроля, который мы наблюдаем сейчас. Важно отметить, что имеющаяся модель общественного контроля во многом предопределена одновременно и синтезом, и взаимным противоречием результатов развития общественного контроля как советской и постсоветской эпох, когда шел поиск оптимальной модели независимого от государства института.

Для развития настоящей мысли в следующей главе мы и рассмотрим основные формы общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, совершенствование правового регулирования общественного контроля за деятельностью таких органов и учреждений, а также дадим оценку общественного контроля с точки зрения отнесения к элементу системы профилактики нарушений прав осужденных.

Глава 2. Современное состояние и перспективы развития общественного контроля в рамках реформирования системы органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации

2.1. Формы общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации

Особо значимым признаком демократизации системы исполнения уголовных наказаний в Российской Федерации является повышение уровня ее открытости, доступности, то есть обеспечение доступа к ней со стороны общественных представителей. Такой открытости способствуют не только приемы по личным вопросам, отдельная работа с гражданами, а также работа информационно-справочных служб, но и организация контроля со стороны органов власти и общества в целом [28, с. 16].

В последние годы всё более активно стали применяться формы общественного контроля, то есть контроля идущего и происходящего от общественности, негосударственных организаций, от становящегося в Российской Федерации гражданского общества [33, с. 210].

Статья 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, статья 5 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [7] признает в качестве основного субъекта общественного контроля только общественные наблюдательные комиссии, образованные в субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Федеральным законодательством установлено, что общественные наблюдательные комиссии преследуют три основные цели в своей деятельности. Во-первых, это задача по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного

содержания, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, в котором образована общественная наблюдательная комиссия. Второй задачей, проистекающей из первой, перед общественными наблюдательными комиссиями поставлена подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений по результатам осуществления общественного контроля [32, с. 105].

Также общественным наблюдательным комиссиям поручена организация содействия 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.

Пунктом 4 статьи 6, статьей 7 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» установлено, что общественные наблюдательные комиссии не являются юридическими лицами, в своей деятельности руководствуются Кодексом этики членов общественных наблюдательных комиссий, а численность таких комиссий регламентирована – не менее пяти и не более сорока членов.

Статьей 15 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» установлены основные формы деятельности общественной наблюдательной комиссии. При этом указанный перечень является исчерпывающим:

- 1) посещение мест принудительного содержания для осуществления общественного контроля;

2) рассмотрение предложений, заявлений и жалоб лиц, находящихся в местах принудительного содержания, иных лиц, которым стало известно о нарушении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания;

3) подготовка решений по результатам проведения общественного контроля;

4) направление материалов по итогам осуществления общественного контроля Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, а также в иные компетентные государственные органы или их должностным лицам;

5) направление Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченным по правам ребенка в субъектах Российской Федерации в пределах соответствующих территорий материалов по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав находящихся в местах принудительного содержания несовершеннолетних, беременных женщин и женщин, имеющих детей в домах ребенка исправительных учреждений;

б) взаимодействие по вопросам, относящимся к ее деятельности, с органами государственной власти, иными субъектами по своему усмотрению;

7) участие в работе комиссий исправительных учреждений при решении вопросов о переводе осужденных из одних условий отбывания наказания в другие;

8) проведение мероприятий (общественных обсуждений, слушаний) по вопросам своей деятельности.

Большинство форм контроля со стороны общественной наблюдательной комиссии являются организационными и вспомогательными. По большому счету общественным наблюдательным комиссиям поручена роль передаточного механизма, функция донесения до компетентных органов государственной власти информации о случаях нарушения прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Общественные наблюдательные комиссии вправе ставить перед органами государственной власти вопросы о соблюдении прав лиц, находящихся в местах

принудительного содержания, направлять соответствующую информацию, оказывать вспомогательную функцию иным видам контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации. Вместе с тем, общественные наблюдательные комиссии могут взаимодействовать только в рамках ведомственного контроля и прокурорского надзора, в связи с чем поле деятельности таких организаций ограничено. В частности, общественные наблюдательные комиссии не вправе самостоятельно обжаловать действия и решения органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, а также не вправе обжаловать указанные действия (бездействия) по поручению лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Наиболее действенной и гибкой формой общественного контроля со стороны общественных наблюдательных комиссий является посещение членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания для осуществления общественного контроля. Однако и указанная форма достаточно ограничена в процедурных вопросах.

Так, следует отметить, что о планируемом посещении мест принудительного содержания общественная наблюдательная комиссия, указывая намеченные к посещению места принудительного содержания и даты посещения, уведомляет соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся соответствующие места принудительного содержания, и вправе уведомить прокурора соответствующего субъекта Российской Федерации, приравненных к нему военных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур.

Однако общественный контроль не исчерпывается деятельностью общественных наблюдательных комиссий, существуют и иные формы такого контроля, иные субъекты, его осуществляющие [42, с. 265].

Анализ действующего законодательства и сложившейся практики в сфере исполнения уголовных наказаний показывает, что к субъектам общественного контроля также возможно отнести целый ряд организаций различного типа.

Во-первых, это Общественная палата Российской Федерации, характеризующаяся как общественная организация, обеспечивающая взаимодействие граждан и общественных объединений с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Общественная палата создана для учёта потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты их прав и свобод, а также прав общественных объединений. Общественная палата Российской Федерации осуществляет общественный контроль за деятельностью федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Она содействует реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Общественная палата Российской Федерации может проводить гражданские форумы, давать заключения о нарушениях законодательства в деятельности органов государственной власти (в том числе органов и учреждения, исполняющих уголовные наказания) и органов местного самоуправления, проводить экспертизу проектов нормативных правовых актов, приглашать на заседания должностных лиц и представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления. Также общественная палата Российской Федерации вносит вклад и в формирование общественных наблюдательных комиссий.

Во-вторых, это общественные советы при ФСИН России и территориальных органах уголовно-исполнительной системы.

В соответствии с Указом 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», [10] при Федеральной службе исполнения наказаний создан Общественный совет по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы.

В соответствии с информацией, размещенной на официальном сайте ФСИН России, и положениями приказа ФСИН России от 01.10.2013 № 542 «О создании Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы и утверждении его состава» [14]. Общественный совет является постоянно действующим совещательно-консультативным органом при Федеральной службе исполнения наказаний и руководствуется в своей работе Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Общественный совет функционирует на основе принципов законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, невмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную и уголовно-исполнительскую деятельность, а также в производство по делам об административных правонарушениях.

Следует особо отметить, что основной целью Совета является привлечение общественности к участию в решении задач, стоящих перед уголовно-исполнительной системой, защите прав и законных интересов сотрудников, работников и ветеранов уголовно-исполнительной системы, а также осужденных и лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в следственных изоляторах.

Общественный совет осуществляет свою деятельность в соответствии с планом основных мероприятий, составленным на год, утвержденным председателем Общественного совета и согласованным с директором ФСИН России.

Приказ ФСИН России от 01.10.2013 № 542 «О создании Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы и утверждении его состава» также, как и нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность общественных наблюдательных комиссий, Общественной палаты Российской Федерации, в качестве основной формы деятельности Общественного совета определяет заседания, которые проводятся не реже одного раза в полугодие.

ФСИН России представляет по запросам Общественного совета необходимые ему для исполнения своих полномочий сведения, за исключением сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

В целях повышения эффективности работы Совета его состав один раз в три года обновляется на одну треть.

К субъектам общественного контроля также относятся и комиссии по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации, образованные в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28.12. 2001 № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» [11].

Среди основных задач комиссий по вопросам помилования на территории субъекта Российской Федерации следует особо выделить осуществление общественного контроля за своевременным и правильным исполнением на территории субъекта Российской Федерации указов Президента Российской Федерации по вопросам помилования, а также за условиями содержания осужденных, а также подготовку предложений о повышении эффективности деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, иных государственных органов, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, по вопросам помилования осужденных, а также социальной адаптации лиц, отбывших наказание.

Однако ввиду узкой сферы деятельности и полномочий, комиссии по вопросам помилования на территории субъекта Российской Федерации осуществляют общественный контроль лишь в небольшой части деятельности и весьма косвенно осуществляют профилактику нарушений прав лиц, отбывающих уголовные наказания в местах принудительного содержания. Такие комиссии практически лишены обратной связи и не имеют разнообразного набора форм контроля в отличие от вышерассмотренных субъектов общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания.

Большим контрольным потенциалом обладают средства массовой информации [29, с. 63]. Телевидение, интернет-издания и радио, периодические печатные издания активно формируют общественное мнение о деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания. Опубликованные материалы, раскрывающие недостатки и содержащие обоснованную критику, вскрывающие нарушения прав осужденных, не только привлекают внимание должностных лиц органов управления уголовно-исполнительной системы (ведомственный контроль), но и иных субъектов контроля, в том числе прокурорского, чем оказывается позитивное и эффективное воздействие на общее положение дел в системе исполнения наказаний в Российской Федерации [19, с. 186]. Средства массовой информации могут вступать в переписку с осужденными лицами, общаться с их родственниками, собирать в установленном законом порядке информацию и передавать ее в соответствующие органы.

Отдельную группу субъектов общественного контроля образуют различные общественные организации, одной из основных целей деятельности ставящие оказание юридической, информационной и материальной помощи лицам, отбывающим уголовные наказания в виде лишения и столкнувшимся с нарушением их прав и свобод. С развитием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» их деятельность получает освещение и распространение на их официальных сайтах. К таким наиболее известным организациям относятся «Неволя», «Тюрьма», «Гулагу нет».

Указанные организации выпускают периодические издания, в том числе «Индекс/Досье на цензуру», «Тюрьма», в которых публикуются материалы, посвященные вопросам правоохранительной и правоприменительной практики в Российской Федерации, информации о текущих изменениях в законодательстве, сведениям о положении осужденных в местах лишения свободы с точки зрения соблюдения их прав, дискуссиям о возможности применения наказаний, не связанных с лишением свободы, вопросам внедрения ювенальной юстиции, анализу роли общественных наблюдательных комиссий. Указанные организации являются большим ресурсом общественного контроля,

однако деятельность части из них коммерциализирована, что само по себе является противоречием их деятельности и свидетельствует об осуществлении деятельности таких организаций лишь на возмездных условиях.

Также особое место среди субъектов общественного контроля занимают граждане. В основе их контроля лежит конституционное право человека и гражданина обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (право, гарантированное статьей 33 Конституции Российской Федерации). Этот вид контроля осуществляется гражданами по собственной инициативе, без каких-либо официальных полномочий. Он базируется на положениях Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [6]. Непосредственный контроль за деятельностью учреждений, исполняющих наказания, осуществляют как сами осужденные, так и иные граждане, участвующие в уголовно-исполнительных правоотношениях. Результаты контроля могут быть реализованы через государственно-правовые и международные механизмы защиты гражданами своих прав или через обращения в средства массовой информации.

Таким образом, подводя итог настоящему параграфу, отметим, что общественный контроль де-юре возложен лишь на один институт – институт общественных наблюдательных комиссий. Особое положение общественных наблюдательных комиссий подчеркивается и тем, что их деятельность урегулирована федеральным законодательством на самом высоком уровне, урегулированы также и процессуальные элементы их деятельности.

Однако де-факто общественный контроль далеко не ограничен функционированием общественных наблюдательных комиссий и не замыкается на них. Не меньшую роль играют и такие организационные образования, как Общественная палата Российской Федерации, Общественные советы при ФСИН России и ее территориальных органах, в связи с чем требуется законодательное закрепление их общественно-контролирующего статуса, подготовка и постепенное вхождение их в систему общественных органов по

контролю за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации.

Обозначенный выше перечень субъектов общественного контроля, несмотря на его достаточную обширность, не позволяет таким субъектам ввиду их разрозненности и разницы тактических целей в своей совокупности оказывать эффективное и целенаправленное позитивное воздействие на органы и учреждения, исполняющие уголовные наказания в Российской Федерации.

В настоящий момент в России сформировались правовые, социально-психологические и экономические предпосылки совершенствования правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, в том числе предпосылки централизации такого контроля в руках специализированного органа общественного контроля, расширения его полномочий. Обозначенный тезис будет раскрыт в следующем параграфе.

2.2. Совершенствование правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации

В предыдущем параграфе были рассмотрены основные формы общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, определены основные субъекты общественного контроля, а также была дана оценка их контролирующему потенциалу в рамках профилактики нарушения прав осужденных. Однако институт общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, нельзя назвать сформированным и рационально урегулированным нормами права. Как мы выяснили, только правовой статус общественных наблюдательных комиссий является относительно урегулированным Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах

принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

По нашему мнению, законодательный акцент, отраженный в статье 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, на одном субъекте общественного контроля – общественных наблюдательных комиссиях – не отражает и не может отражать сложившиеся особенности развития российского общества. Как было отмечено в предыдущем параграфе, субъектами общественного контроля в местах лишения свободы является и ряд других общественных образований, как то Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, Общественный совет при ФСИН России, общественные советы при территориальных органах ФСИН России, комиссии по вопросам помилования, средства массовой информации.

Как считает А.М. Потапов, 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 [31, с. 28].

Все вышеперечисленные общественные образования реализуют различные формы осуществления общественного контроля за соблюдением прав осужденных со стороны учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, а вся совокупность указанных форм определяет круг соответствующих субъектов.

Так, правозащитно-контрольная деятельность Общественного совета выражена 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.

Таким образом, при использовании всего арсенала приведенных выше инструментов Общественный совет может выступать действенным субъектом общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения свободы [35, с. 28]. Не последнюю роль в этом играет присущая ему публичность, а также вовлеченность общественных организаций в его деятельность.

Рассматривая второй потенциальный субъект на включение его в законодательный перечень субъектов общественного контроля, такой как Общественная палата Российской Федерации, следует обратить внимание на формы общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения свободы:

– 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 вышеуказанных субъектов наглядно свидетельствует о необходимости отхода от законодательной позиции

признания за общественными наблюдательными комиссиями права на единоличный субъект общественного контроля в местах лишения свободы.

Указанные выше проблемы «узости» круга субъектов общественного контроля входят в прямое противоречие с положениями Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р, которая большое внимание уделяет вопросам усиления участия общественности в развитии и деятельности уголовно-исполнительной системы в Российской Федерации. Так, указанной проблематике уделен целый раздел, содержащий вопросы осуществления общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы с участием неправительственных организаций, со средствами массовой информации.

Так, мероприятия 6 раздела Концепции предусматривают повышение роли общественных советов при Федеральной службе исполнения наказаний и ее территориальных органах как координаторов взаимодействия с институтами гражданского общества. Исходя из того, что в настоящий момент общественные советы имеют значительный вес и их решения носят во многом большую значимость, предполагается дальнейшее усиление их деятельности, придание общественным советам контролирующих полномочий, выраженное в законодательном закреплении их правового статуса.

На основании вышеизложенного, вызывает вопросы актуальность сложившимся реалиям формулировка статьи 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

В связи и на основании указанной выше аргументации представляется целесообразным изложить статью 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в новой редакции:

«Статья 23. Участие общественных объединений в осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека. Содействие общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания

1. Общественный контроль за обеспечением прав человека в исправительных центрах, исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях осуществляют следующие общественные формирования:

общественные наблюдательные комиссии, образованные в субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», и их члены на основании и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации;

Общественная палата Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и общественные палаты субъектов Российской Федерации в соответствии с законами субъектов Российской Федерации;

Общественный совет при федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений, а также его территориальных органов в соответствии с федеральным законодательством.

2. Общественные объединения оказывают содействие в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, принимают участие в исправлении осужденных в формах и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации.

4. Для оказания содействия администрации исправительного учреждения в совершенствовании материально-технической базы исправительного

учреждения, в решении вопросов социальной защиты осужденных, организации трудового и бытового устройства освобождающихся лиц, а также оказания помощи в организации учебно-воспитательного процесса в воспитательных колониях при исправительном учреждении может быть создан попечительский совет. Попечительский совет при исправительном учреждении осуществляет свою деятельность на безвозмездной основе. В состав попечительского совета при исправительном учреждении могут входить представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений и организаций любых организационно-правовых форм, общественных объединений, граждане. Порядок формирования попечительского совета при исправительном учреждении, срок полномочий, компетенция и порядок деятельности указанного попечительского совета определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний».

Приведенная выше редакция расширит круг субъектов общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, сделает его более открытым, а отсылочный характер норм переведет содержательные и процессуальные вопросы их деятельности в профильные нормативные правовые акты.

Вместе с тем имеются и предложения по возвращению к первоначальной редакции 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. Так, А.М. Потапов отмечает, что действующее законодательство не в полной мере отвечает заявленным целям реформирования пенитенциарной системы и решением данной проблемы может стать возвращение статьи 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации к первоначальной редакции. По его 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 [31, с. 30].

Однако с предложенной позицией нельзя согласиться ввиду несовершенства и первоначальной формулировки. Неконкретизированный состав субъектов общественного контроля, предусмотренный в предыдущей редакции статьи 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, не способствует урегулированности института общественного контроля, образует намеренный правовой пробел.

Внесение изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации в части 23 статьи потребует приведения в соответствие иных и принятие новых нормативных правовых актов. Так, представляется необходимым, что Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» требуется дополнить статьей 16.1 следующего содержания:

«Статья 16.1. Осуществление общественного контроля в отношении органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания

Основными формами деятельности членов Общественной палаты Российской Федерации при осуществлении общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, являются:

посещение мест принудительного содержания для осуществления общественного контроля в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами;

рассмотрение предложений, заявлений и жалоб лиц, находящихся в местах принудительного содержания, иных лиц, которым стало известно о нарушении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания;

подготовка решений по результатам проведения общественного контроля. Решения членов Общественной палаты Российской Федерации подлежат обязательному рассмотрению».

Расширение контрольных и правозащитных возможностей субъектов общественного контроля за обеспечением прав осужденных в местах лишения

свободы, таких 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, подразумевает одновременное расширение перечня органов, переписка с которыми и обращения к которым не подлежат цензуре. Указанные предложения подразумевают внесение изменений в часть 4 статьи 12 и часть 4 статьи 15 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, закрепив в них таких субъектов общественного контроля, как Общественный совет при ФСИН России и общественные советы при территориальных органах ФСИН России, а также Общественную палату Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации.

Для обеспечения большей прозрачности в деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, внесение указанных изменений в нормативные правовые акты также подразумевает расширение перечня субъектов, имеющих право посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения, посредством внесения изменений в часть 1 статьи 24 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, а именно изложив ее пункт «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 путей совершенствования законодательства в сфере общественного контроля должна способствовать повышению эффективности общественного контроля за исполнением уголовного наказания в виде лишения свободы в части его субъектного состава [44, с. 49].

Отдельного внимания заслуживают предложения по созданию специализированного института Уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей. Так, в качестве наиболее последовательного примера следует привести позицию П.В. Тепляшина, [40, с. 63] который,

анализируя тенденции развития института омбудсмена в России, приводит аргументы в пользу институционализации Уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей в Российской Федерации.

Выделяя сферу исполнения уголовного наказания и содержания под стражей как одну из наиболее насыщенных повсеместными и грубыми нарушениями прав человека, наряду с миграцией, военной службой и воинской обязанностью, автор отмечает, что несмотря на прошедшие реформы и продолжающееся реформирование уголовно-исполнительной системы, организация ее деятельности еще во многом расходится с представлениями о гуманизме и справедливости [40, с. 64]. Немаловажным также является тезис автора о том, что для эффективной работы гипотетического Уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей в Российской Федерации необходимо еще большее его отмежевание от системы государственных органов, что придаст ему статус действительно общественного органа контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации. Однако проблематика институционализации Уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей в Российской Федерации, в рамках настоящей работы не может быть раскрыта с необходимой полнотой и требует отдельного исследования.

Таким образом, подводя итог настоящему параграфу, следует отметить, что правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, нуждается в дальнейшем совершенствовании, в том числе в части перераспределения контрольных функций от административных органов в пользу общественных.

2.3. Общественный контроль как неотъемлемый элемент системы профилактики нарушений прав осужденных

В соответствии с положениями Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и Правилами внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденным приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.11.2005 № 205, осужденные имеют право:

на личную безопасность;

на исповедание любой религии либо не исповедование никакой религии, на выбор и распространение религиозных убеждений;

на получение информации о своих правах и обязанностях, о порядке и об условиях отбывания назначенного судом вида наказания, а также об изменениях порядка и условий отбывания наказаний;

на вежливое обращение со стороны персонала учреждения;

на охрану здоровья;

на социальное обеспечение, в том числе на получение пенсий и социальных пособий, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

на психологическую помощь, оказываемую сотрудниками психологической службы исправительного учреждения и иными лицами, имеющими право на оказание такой помощи;

на пользование услугами адвокатов, а также других лиц, имеющих право на оказание юридической помощи;

на обращение с предложениями, заявлениями, ходатайствами и жалобами к администрации учреждения, в вышестоящие органы уголовно-исполнительной системы, суд, органы прокуратуры, органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные объединения, а также в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека;

на распоряжение личным временем, предусмотренным распорядком дня, не нарушая при этом установленных правил поведения;

на вступление в самодеятельные организации осужденных;

на участие в культурно-массовых и спортивных мероприятиях, пользование библиотекой, настольными играми в определенное распорядком дня время;

на личный прием руководством исправительного учреждения, а также начальниками отделов и служб по графику;

на краткосрочные свидания продолжительностью четыре часа и длительные свидания продолжительностью трое суток на территории исправительного учреждения;

на телефонные разговоры длительностью не более 15 минут;

на получение установленного числа посылок, передач и бандеролей;

на пользование спецмагазинами во время, отведенное распорядком дня;

на получение образования.

Как мы видим, осужденные имеют достаточно широкий круг прав, который позволяет создать относительно благоприятные условия при таком виде исполнения наказаний, как лишение свободы. Однако ввиду различных причин указанные права не могут быть реализованы осужденными лицами [27, с. 75]. Так, в соответствии с ежегодными аналитическими отчетами межрегиональной общественной благотворительной правозащитной организацией «Комитет за гражданские права» [41] наиболее частыми являются следующие нарушения прав:

жестокое обращение, избиения, пытки;

игнорирование обращений с предложениями, заявлениями, ходатайствами и жалобами к администрации учреждения;

преследование осужденных, направивших жалобы на действия администрации, в виде незаконного наложения дисциплинарных взысканий;

иные случаи незаконного наложения взысканий;

применение администрацией принудительного труда, тяжелые условия труда, низкая оплата труда;

переход на летнюю форму одежды, произведенный без учета реальных климатических особенностей;

недоброкачественное питание;

неполучение медицинской помощи в достаточном объеме;

незаконная задержка присланных осужденным посылок и переводов;

нарушение права на свободу совести;

нарушение права на защиту.

Повсеместно, в рамках надзорных мероприятий прокуратуры выявляются нарушения прав осужденных на медико-санитарное и материально-бытовое обеспечение, вопреки требованиям Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в учреждениях не проводятся плановые флюорографические обследования осужденных, медицинские части не обеспечены исправным флюорографическим оборудованием, не проводятся профилактические мероприятия, отсутствуют отдельные помещения для перевязки осужденных, норма жилой площади не соблюдается, в отрядах недостаточное количество мест для умывания.

Указанные нарушения признаются и выявляются органами прокуратуры, Уполномоченным по правам человека, общественными наблюдательными комиссиями, а также различными правозащитными организациями.

Таким образом, современное состояние уголовно-исполнительной системы Российской Федерации находится еще достаточно далеко не только от провозглашенных международных норм, но и от некоторых минимальных требований, установленных на федеральном уровне. Важно отметить, что подобными индикаторами являются не только статистические данные, приведенные органами прокуратуры, Уполномоченным по правам человека, а также правозащитными организациями, но и общее состояние и климат в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Показательным в этом случае является бунт осужденных к лишению свободы и отбывающих наказание в федеральном казенном учреждении «Исправительная колония № 35 Управления ФСИН России по Республике Хакасия», произошедший 24-25 июля 2016 года в соседнем от Красноярского края регионе – Республике Хакасия. Прокуратурой Республики Хакасия проведена прокурорская проверка в связи с произошедшими в указанном учреждении массовыми беспорядками.

По результатам указанной прокурорской проверки органами прокуратуры выявлены существенные нарушения требований уголовно-исполнительного законодательства [45].

Однако при этом органами прокуратуры нарушений прав осужденных на материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение, а также при привлечении к дисциплинарной ответственности за нарушение правил внутреннего распорядка в исправительном учреждении, не выявлено. Также не выявлено незаконных фактов применения физической силы и специальных средств к осужденным, недозволенных мер физического и психологического воздействия.

В рамках проверки установлено, что ослабленный ведомственный контроль со стороны должностных лиц УФСИН России по Республике Хакасия, начальника учреждения, ответственных заместителей за работой оперативного отдела, отдела безопасности и воспитательного отдела явились причинами совершенного бунта в колонии.

Однако, средства массовой информации в это же время распространили иную информацию, согласно которой в прошлом году член Совета по правам человека при президенте Российской Федерации Андрей Бабушкин указал на «бесчеловечное обращение в исправительной колонии-35 УФСИН России по Республике Хакасии с осужденными», приведены примеры фактов нарушений прав осужденных, установлено, что администрация «чинила препятствия в УДО, накладывая незаслуженные взыскания», намеренно ограничивала права осужденных [46].

В связи с вышеизложенным, а также с многочисленными фактами расхождения между итогами проверок государственных органов и общественных формирований, касающихся деятельности органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, вопрос об усилении роли общественного контроля звучит все настойчивее.

Общественные наблюдательные комиссии субъектов Российской Федерации, несмотря на территориальную разобщенность, обеспечены методически и информационно. Для деятельности таких организаций создан специальный интернет-портал <http://onk.su>, объединяющий и координирующий общественные наблюдательные комиссии субъектов Российской Федерации.

Информация, размещенная на указанном официальном сайте, свидетельствует, что целью проекта является гуманизация системы исполнения наказаний путем поддержки и развития эффективного общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, в первую очередь усилиями профильных общественных наблюдательных комиссий и блогеров социальной сети Gulagu.net.

Особенность проекта, как утверждает <http://onk.su> в качественно новом подходе с акцентом на активное взаимодействие с родственниками заключённых и СМИ.

Также практически каждая общественная наблюдательная комиссия разрабатывает собственные планы мероприятий и проекты своей деятельности. Так проект «Ресурсный центр Общественной наблюдательной комиссии Красноярского края» общественной наблюдательной комиссии Красноярского края предусматривает создание условий для эффективного общественного контроля мест принудительного содержания в Красноярском крае. Проект нацелен на возможность регулярного посещения и качественного мониторинга мест принудительного содержания в Красноярском крае, оказание правовой помощи и защиты прав заключенных и их родственников. Одной из цели проекта является повышение уровня знаний в области прав человека среди сотрудников ГУФСИН России по Красноярскому краю, уровня профессиональной компетентности и материальной оснащённости общественных контролеров – членов общественной наблюдательной комиссии Красноярского края и кандидатов в члены общественной наблюдательной комиссии Красноярского края [47].

Следует отметить, что, несмотря на активную работу подобных общественных институтов, достаточно затруднительно найти статистические сведения о результатах работы таких органов. К примеру, официальный сайт общественной наблюдательной комиссии Красноярского края <http://онк24.рф> не содержит статистики и аналитических отчетов о проделанной работе, ограничиваясь лишь краткими релизами относительно конкретных посещений мест принудительного содержания. Ввиду указанных недостатков

деятельности, а именно ограничении прозрачности и доступности информации о деятельности общественных наблюдательных комиссий следует предусмотреть в Федеральном законе от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» положения, обязывающие предоставлять ежегодные аналитические отчеты о деятельности общественных наблюдательных комиссий.

Для указанных выше целей представляется целесообразным дополнить Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» статьей 20.1 следующего содержания:

«Статья 20.1. Ежегодный отчет о деятельности общественной наблюдательной комиссии

Общественная наблюдательная комиссия ежегодно представляет отчет о своей деятельности по состоянию на 31 декабря прошедшего года по форме, установленной общественной наблюдательной комиссией самостоятельно.

Размещение отчета в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте организации в сети "Интернет" осуществляются не позднее 20 марта текущего года».

Таким образом, рассмотрев общественный контроль как необходимый инструмент профилактики нарушений прав осужденных со стороны органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, мы приходим к следующему выводу. Общественный контроль является независимым, а потому особым видом контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания. Расхождения в оценках и статистических данных о нарушениях прав осужденных говорят о том, что в настоящий момент проблема наличия фактов незаконного ограничения и нарушения прав осужденных лиц присутствует, и отдельные должностные

лица государственных органов не всегда адекватно и законно реагируют и пресекают такие факты.

Следует отметить, что развитие и реализация контрольного потенциала общественности является необходимой задачей, которая нашла свое отражение на самом высоком государственном уровне в форме Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог настоящему исследованию, отметим, что в настоящее время процесс реформирования правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, не завершен, хотя и претерпел значительные изменения в связи с общим реформированием уголовно-исполнительного законодательства.

Еще раз следует отметить, что значимым элементом Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года является усиление роли общественных формирований в деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, как элемент формирования и функционирования российской государственности и развития полноценного гражданского общества в Российской Федерации. Дальнейшее развитие общественного контроля, в том числе с широким привлечением общественности, отдельных граждан, их объединений, создает предпосылки широкой самодеятельности общества на принципах демократии, имеющих возможность реализовывать свои интересы в гармонии с интересами общества.

Анализируя развитие правового регулирования и действующего законодательства правового статуса общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, можно сделать вывод, что законодатель в данный момент начинает формировать четкую позицию в отношении этого института.

Следует отметить, что выводы о проделанной работе по большей части носят прикладной характер.

Во-первых, социально-экономическая и политическая ситуация в стране начала девяностых годов послужила мощным катализатором развития законодательства, регулирующим общественный контроль, в это время появляются и крепнут правозащитные организации, под тяжестью возникших общественных отношений государство приводит нормативную правовую базу в соответствие с реалиями. Однако «массовость» проводимых реформ заложили

недостатки в законодательстве современной России, что выражается, в первую очередь, в незавершенности и непоследовательности реформирования правового регулирования общественного контроля, вопросах относительно круга субъектов общественного контроля.

Во-вторых, корректировка правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, корректировка содержания понятия «субъект общественного контроля» являются достаточно актуальными вопросами, в связи с чем предлагается внести изменения в ряд действующих нормативных правовых актов.

В связи и на основании указанной выше аргументации представляется целесообразным изложить статью 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в новой редакции:

«Статья 23. Участие общественных объединений в осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека. Содействие общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания

1. Общественный контроль за обеспечением прав человека в исправительных центрах, исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях осуществляют следующие общественные формирования:

общественные наблюдательные комиссии, образованные в субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», и их члены на основании и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации;

Общественная палата Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и общественные палаты субъектов Российской Федерации в соответствии с законами субъектов Российской Федерации;

Общественный совет при федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений, а также его территориальных органов в соответствии с федеральным законодательством.

2. Общественные объединения оказывают содействие в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, принимают участие в исправлении осужденных в формах и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации.

4. Для оказания содействия администрации исправительного учреждения в совершенствовании материально-технической базы исправительного учреждения, в решении вопросов социальной защиты осужденных, организации трудового и бытового устройства освобождающихся лиц, а также оказания помощи в организации учебно-воспитательного процесса в воспитательных колониях при исправительном учреждении может быть создан попечительский совет. Попечительский совет при исправительном учреждении осуществляет свою деятельность на безвозмездной основе. В состав попечительского совета при исправительном учреждении могут входить представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений и организаций любых организационно-правовых форм, общественных объединений, граждане. Порядок формирования попечительского совета при исправительном учреждении, срок полномочий, компетенция и порядок деятельности указанного попечительского совета определяются федеральным органом

исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний».

Внесение изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации в части 23 статьи потребует приведения в соответствие иных и принятие новых нормативных правовых актов. Так, представляется необходимым, что Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» требуется дополнить статьей 16.1 следующего содержания:

«Статья 16.1. Осуществление общественного контроля в отношении органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания

Основными формами деятельности членов Общественной палаты Российской Федерации при осуществлении общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, являются:

посещение мест принудительного содержания для осуществления общественного контроля в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами;

рассмотрение предложений, заявлений и жалоб лиц, находящихся в местах принудительного содержания, иных лиц, которым стало известно о нарушении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания;

подготовка решений по результатам проведения общественного контроля. Решения членов Общественной палаты Российской Федерации подлежат обязательному рассмотрению».

Для указанных выше целей представляется целесообразным дополнить Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» статьей 20.1 следующего содержания:

«Статья 20.1. Ежегодный отчет о деятельности общественной наблюдательной комиссии

Общественная наблюдательная комиссия ежегодно представляет отчет о своей деятельности по состоянию на 31 декабря прошедшего года по форме, установленной общественной наблюдательной комиссией самостоятельно.

Размещение отчета в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте организации в сети "Интернет" осуществляются не позднее 20 марта текущего года».

Таким образом, рассмотрев общественный контроль как необходимый инструмент профилактики нарушений прав осужденных со стороны органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, мы приходим к выводу о необходимости развития и реализации контрольного потенциала общественности как важнейшей задачи, которая нашла свое отражение на самом высоком государственном уровне в форме Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года.

В заключение настоящего исследования стоит еще раз подчеркнуть, что общественный контроль является эффективным средством профилактики нарушений прав осужденных в местах лишения свободы, и, фактически, единственным инструментом, способным уже в краткосрочной перспективе существенно уменьшить количество фактов злоупотреблений со стороны органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, без значительных финансовых, кадровых и организационных затрат со стороны государства. При этом такой подход не будет противоречить положениям Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года.

Обзор динамики изменений, внесенных в нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие общественный контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, показывает, что законодатель в конечном итоге ориентирован на усиление общественной составляющей в контрольной деятельности. Таким образом, реформирование правового статуса общественного контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в Российской Федерации, сейчас находится

лишь в начальной стадии, и в обозримом будущем ожидаются значительные изменения в законодательстве, касающегося деятельности субъектов такого контроля, перечня их субъектов, особенностей правового статуса.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

В настоящей выпускной квалификационной работе применены следующие сокращения:

ФСБ – Федеральная служба безопасности;

ИТК - исправительно-трудовой кодекс;

УИК РФ – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации;

ФСИН России - Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации;

ГУФСИН России - Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 2. – Ст. 198.
4. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
5. Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 29. – Ст. 2759.
6. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
7. Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 24. – Ст. 2789.
8. Исправительно-трудовой кодекс от 16.10.1924 // СУ РСФСР.. – 1924. – № 86.
9. Закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 «Об общественных объединениях» // Ведомости СНД и ВС СССР. – 1990. – № 42. – Ст. 839.
10. 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»// Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 32. – Ст. 3539.

11. Указ Президента Российской Федерации от 28.12. 2001 № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 43. – Ст. 5439.

12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р (ред. 23.09.2015) «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 43. – ст. 5544.

13. Приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 08.08.2011 № 237 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов)» // Законность. – № 12. – 2011.

14. Приказ ФСИН России от 01.10.2013 № 542 «О создании Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы и утверждении его состава» // Бюллетень Минюста Российской Федерации. – 2013. – № 2. – 2014.

15. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год // URL:http://old.ombudsmanrf.org/ombudsman/document/ezhegodnye_doklady.

16. Сборник нормативных актов по советскому исправительно-трудовому праву (1917–1959 гг.). История законодательства/ сост. П.М. Лосев, Г.И. Рагулин. – . 1959.

17. Артемьев Н.С. Прокурорский надзор за соблюдением законности в следственных изоляторах // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. – 2015. – № 2. – С. 52 – 56.

18. Артемьев Н.С. Соблюдение законности и соблюдение прав человека в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы // Вестник ВятГГУ. – 2014. – № 4. – С. 5 – 7.

19. Бакулина Л.В. Правовое положение осужденных в контексте реформы уголовно-исполнительной системы // Ученые записки Казанского университета. – 2010. – № 4. – С. 181-186.

20. Воронин О.В. Тюремный контроль в первые годы советской власти // Вестник ТГУ. – 2011. – № 349. – С. 131 – 133.

21. Головкин Л.В. Пенитенциарная политика, гуманизм и экономика // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2011. – № 5. – С. 29 – 32.

22. Ельчанинов А.П. Проблемы правового регулирования содержания осужденных в следственных изоляторах в условиях реформирования УИС // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2014. – № 2. – С. 9 – 11.

23. Зубков А.И. Уголовно-исполнительное право России: теория, законодательство, международные стандарты, отечественная практика конца XIX — начала XXI века. – М., 2006.

24. Калинин Ю.И. Уголовно-исполнительная система: итоги и перспективы // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2002. – № 3. – С. 20 – 24.

25. Карнозова Л.М. Уголовная юстиция и гражданское общество. Опыт парадигмального анализа М.: Р. Валент, 2010. - 452 с.

26. Конегер П.Е. Уголовно-исполнительное право России. Учебник. – М., 2010. - 532 с.

27. Кузнецов А.В. Защита прав и свобод осужденных к лишению свободы посредством системы гарантий их реализации // Вестник ВИ МВД России. – 2012. – № 1. – С. 72 – 77.

28. Лелюх В.И. Современные виды (формы) контроля за деятельностью исправительных учреждений в период реформирования уголовно-

исполнительной системы России // Вестник КемГУ. – 2012. – №3. – С. 317 – 324.

29. Лисина О.В. Некоторые вопросы обеспечения законности в уголовно-исполнительной системе // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – №12. – С. 60 – 65.

30. Павлов А.А. Общественный контроль за исполнением прав в местах лишения свободы // Бюллетень судейского сообщества Вологодской области. – Вологда, 2007. – № 8. – С. 55 – 58.

31. Потапов А.М. К вопросу о субъектах общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения свободы // Журнал «Вестник института». – 2015. – № 24. – С. 27 – 30.

32. Реент Я.Ю. Организационные формы взаимодействия общественных наблюдательных комиссий с органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы, не связанные с проведением контрольных мероприятий // Юридическая наука. – 2015. – № 4. – С. 103 – 107.

33. Рожков С. А. Современное состояние и некоторые направления реформирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2010. – № 3. – С. 206 – 211.

34. Ромашов Р.А. Концепция развития УИС РФ до 2020 г. в системе современного права России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2012. – № 6. – С. 2 – 8.

35. Селиверстов В. И. Общественный контроль за исполнением уголовных наказаний (современное состояние и перспективы развития) // Вестник МГЛУ. – 2011. – № 629. – С. 54 – 62.

36. Селиверстов В. И., Борисова С. В. Общественный контроль за исполнением уголовных наказаний (история и зарубежный опыт) // Вестник МГЛУ. – 2011. – № 621. – С. 56 – 65.

37. Смыкалин А.В. Зарождение судебной системы Русского государства. // Российская юстиция. – № 3. – 2001. – С. 31 – 33.

38. Сусарин А.А. Криминологическая характеристика преступлений, связанных со злоупотреблением и превышением полномочий сотрудниками уголовно-исполнительной системы // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – №2. – С. 176 – 178.

39. Тарасов О.А. Особенности реорганизации и реформирования пенитенциарной системы Советской России в 1918 году на региональном уровне/ О.А. Тарасов, С.А. Васильева // Обеспечение процесса реформирования исполнения наказаний в Российской Федерации : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. – Рязань, 2010.

40. Тепляшин П.В. Перспективы институционализации Уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в Российской Федерации // Российская юстиция. – 2013. – № 1. – С. 62 – 65.

41. Типовые нарушения прав осужденного, допускаемые сотрудниками ФСИН России // URL: <http://zagr.org/372.html>.

42. Трунов И.Л. Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации // «Эксмо», М. – 2006. - 651 с.

43. Уткин В.А. Уголовно-исполнительное право: учебник. – Томск, 2009. - 389 с.

44. Цымбалюк Н.И. Методы количественной оценки динамики развития организационно-правового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. – 2016. – № 2. – С. 48 – 53.

45. Хакасия: Прокуратура спешно выявила недостатки в работе оперотдела взбунтовавшейся колонии. Фонд «В защиту прав заключенных» /Хакасия: Прокуратура спешно выявила недостатки в работе оперотдела взбунтовавшейся колонии// URL: <http://www.zashita-zk.org/problem/1470651905.html>.

46. Московский комсомолец// URL: <http://www.mk.ru/incident/2016/07/25/bunt-v-kolonii-khakasii-sledovатели-ishhut-islamistskiy-sled.html>.

47. Красноярское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Совет общественных наблюдательных комиссий»
// URL: http://civildignity.ru/ru/organisation_catalog/show/1224.

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра деликтологии и криминологии

ОТЧЕТ
в результате проверки в объеме ЗАЩИТА РАБОТЫ

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

Н.В. Шведрич
подпись инициалы, фамилия

« 9 » 06 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА

40.03.01 Юриспруденция

Тема работы: **Общественный контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания**

Руководитель

П.В. Тепляшин
подпись, дата

доцент, кандидат юридических наук П.В. Тепляшин
должность, ученая степень инициалы, фамилия

Выпускник

ВЮЮ13-01В1
номер группы

161318542
номер зачетной книжки

Т.Г. Пузырева
подпись, дата инициалы, фамилия

Красноярск 2017