

КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ, ИСПОЛНЯЮЩИХ НАКАЗАНИЯ

Научная статья

УДК 343.848.5

doi: 10.33463/2687-122X.2022.17(1-4).4.473-480

СУБЪЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И СОДЕЙСТВИЯ В РАБОТЕ ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Антон Андреевич Петайчук¹

¹ Амурский государственный университет, г. Благовещенск, Россия, peta-anton@yandex.ru

Аннотация. В статье дается анализ статьи 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, выявляются проблемы правового регулирования на предмет ее соотношения с положениями других федеральных законов, регламентирующих возможность участия представителей общественности в исправлении осужденных к лишению свободы и оказания содействия сотрудникам уголовно-исполнительной системы при выполнении поставленных задач. Рассматриваются виды общественных объединений, представители которых могут посещать исправительные учреждения и общаться с осужденными. В результате проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что в настоящее время образовался правовой вакуум с точки зрения нормативного закрепления видов и форм общественного контроля, а также определения участников уголовно-исполнительных правоотношений в контексте оказания содействия органам и учреждениям, исполняющим наказание, а также осужденным к лишению свободы со стороны институтов гражданского общества.

Ключевые слова: общественный контроль, содействие в работе исправительных учреждений, обеспечение прав осужденных, общественное воздействие, институты гражданского общества

Для цитирования

Петайчук А. А. Субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека и содействия в работе исправительных учреждений // Уголовно-исполнительное право. 2022. Т. 17(1–4), № 4. С. 473–480. DOI: 10.33463/2687-122X.2022.17(1-4).4.473-480.

CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF INSTITUTIONS AND BODIES EXECUTING PUNISHMENTS

Original article

SUBJECTS OF PUBLIC CONTROL OVER THE PROVISION OF HUMAN RIGHTS AND ASSISTANCE IN THE WORK OF CORRECTIONAL INSTITUTIONS

Anton Andreevich Petajchuk¹

¹ Amur State University, Blagoveshchensk, Russia, peta-anton@yandex.ru

Abstract. The article analyzes Article 23 of the Penal Enforcement Code of the Russian Federation. The problems of legal regulation are identified in terms of its correlation with the provisions of other federal laws regulating the possibility of participation of members of the public in the correction of persons sentenced to imprisonment and assistance to employees of the penitentiary system in the performance of assigned tasks. The types of public associations whose representatives can visit correctional institutions and communicate with convicts are considered. As a result of the conducted research, the author comes to the conclusion that at present a legal vacuum has formed in terms of the normative consolidation of the types and forms of public control, as well as the definition of participants in criminal enforcement legal relations in the context of assistance to bodies and institutions executing sentences, as well as those sentenced to imprisonment by civil society institutions.

Keywords: public control, assistance in the work of correctional institutions, ensuring the rights of convicts, public influence, civil society institutions

For citation

Petajchuk, A. A. 2022, 'Subjects of public control over the provision of human rights and assistance in the work of correctional institutions', *Penal law*, vol. 17(1–4), iss. 4, pp. 473–480, doi: 10.33463/2687-122X.2022.17(1-4).4.473-480.

О роли и значимости деятельности представителей общественности в управлении делами государства в последнее время говорят очень много. Органы власти поддерживают создание различных общественных объединений, которые помогают в их работе. Кроме непосредственного содействия, такие общественные объединения осуществляют контроль, который в различных нормативных актах закреплен как общественный контроль. Уголовно-исполнительное законодательство не стало исключением, и в ст. 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (УИК РФ) впервые была закреплена возможность общественных объединений осуществлять контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания. Следует отметить, что в первоначальной редакции закона в названии статьи речь шла исключительно о содействии общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих

КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ...

наказания, и только спустя тринадцать лет законодатель закрепил обозначенный термин в названии ст. 23 УИК РФ.

Фактически принятие Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (далее – ФЗ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ) предопределило корректировку положений УИК РФ. Согласно ч. 1 ст. 23 УИК РФ «общественный контроль за обеспечением прав человека в исправительных центрах, исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях осуществляют общественные наблюдательные комиссии... и их члены...», то есть законодатель называет лишь двух субъектов контроля. Эти же субъекты закреплены в ч. 1 ст. 5 указанного закона.

Вместе с тем среди ученых-пенитенциаристов нет единого мнения относительно субъектного состава лиц, у которых есть нормативно закрепленное право на осуществление данного вида контроля. В последнее время появляется большое количество публикаций, посвященных исследованию данного вопроса. В частности, Н. С. Малолеткина рассматривает проблемы правового регулирования общественного пенитенциарного контроля с различных сторон. Особое внимание привлекла статья ученого «Общественный контроль за деятельностью учреждений уголовно-исполнительной системы России: некоторые аспекты», где автор утверждает, что «в законодательстве не дан исчерпывающий перечень субъектов общественного пенитенциарного контроля, а в теории к ним относят общественные наблюдательные комиссии, Общественную палату РФ, общественные и попечительские советы при соответствующих ведомствах и т. д.» [1, с. 39].

«Перечень субъектов общественного контроля остается открытым...» – такие выводы делают ученые, которые занимаются анализом законодательства в рассматриваемой сфере [2, с. 56]. Не лишено призыва к дискуссии мнение В. Д. Саттарова, который в качестве субъектов выделяет общественные наблюдательные комиссии (ОНК), уполномоченного по правам человека (федерального и регионального), граждан страны и независимые общественные организации. При этом он поясняет, что уполномоченный по правам человека является субъектом общественного контроля потому, что само понятие предполагает установление определенных критериев, которым соответствует уполномоченный по правам человека, а именно «действует в интересах граждан и преследует цель защиты их прав, в своей деятельности независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам» [3, с. 18]. Спорное, на наш взгляд, умозаключение, которое сделано потому, что каких-то весомых аргументов в обоснование своей позиции автор не приводит.

М. Ю. Бражников определяет в качестве субъектов общественного контроля: общественный совет при ФСИН России, попечительский совет уголовно-исполнительной системы, общественные советы при территориальных органах уголовно-исполнительной системы, родительские комитеты при воспитательных колониях, религиозные объединения, правозащитные организации [4, с. 16].

М. Р. Смолякова утверждает, что «взаимодействие институтов гражданского общества с уголовно-исполнительной системой насчитывает огромное количество субъектов, это и общественные советы, попечительские советы, родительские комитеты, правозащитные организации, религиозные объединения и многие другие формы общественного контроля» [5, с. 22].

КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ...

На наш взгляд, некоторые авторы научных статей не разделяют виды общественного контроля, формы и не видят разницы между терминами «контроль», «взаимодействие» и «содействие», хотя она очевидна. Статья 23 УИК РФ состоит из четырех частей, первые две из которых закрепляют организационные основы осуществления только общественного контроля, а вот в ч. 3, 4 названной статьи речь идет о содействии в работе учреждений и органов, исполняющих наказания. Законодатель делегирует полномочия по осуществлению контроля исключительно ОНК и их членам, а вот содействие предполагает возможность участия в этом процессе общественных объединений и социально ориентированных некоммерческих организаций. Кроме того, для этих целей при исправительном учреждении может быть создан попечительский совет (ч. 4 ст. 23 УИК РФ).

Однако если обратиться к тексту приказа Минюста России от 19 марта 2015 г. № 62 «Об утверждении Порядка формирования попечительского совета при исправительном учреждении, срока полномочий, компетенции и порядка деятельности указанного попечительского совета», то в п. 8 закреплено, что основными целями совета являются: участие в исправлении осужденных и общественный контроль за обеспечением прав, свобод и законных интересов осужденных, то есть подзаконный акт закрепляет такие полномочия за попечительским советом, а закон (ст. 23 УИК РФ) нет.

С учетом того что контроль¹ – это наблюдение, надзор над чем-нибудь с целью проверки [6], а также что итогом контрольных мероприятий может быть принятие решений об устранении выявленных нарушений и привлечении виновных к ответственности, представляется, что вне зависимости от того, о каком виде контроля идет речь (органов власти, судебном, ведомственном, общественном), перечень субъектов контроля должен быть четко определен и закреплен в кодифицированном нормативном акте, которым выступает УИК РФ.

Нужно отметить, что и так называемый карательный потенциал у общественных объединений законом не предусмотрен. В рамках реализации предусмотренных полномочий члены ОНК могут принимать и рассматривать предложения, заявления и жалобы лиц, находящихся в местах принудительного содержания (п. 2 ч. 1 ст. 15 ФЗ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ). После этого с поступившими в их адрес предложениями, заявлениями и жалобами члены ОНК обращаются к должностным лицам администрации мест принудительного содержания, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов прокуратуры, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов (п. 6 ч. 1 ст. 16 ФЗ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ). Последние рассматривают их в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения и принимают меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан (п. 3 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Следует отметить, что одной из основных задач ОНК является подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений по результатам осуществления общественного контроля (п. 2 ч. 3 ст. 6 ФЗ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ). Несмотря на то что члены ОНК относятся к числу субъектов, которым разрешено посещать учреждения, исполняющие наказания, без специального разрешения, законом не предусмотрены подобные другим видам контроля инструменты реагирования на выявленные нарушения.

¹ См.: Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова (1935–1940). URL: <https://slovariki.org/ushakov/ush-abc/11/us1e5013.htm> (дата обращения: 16.08.2022).

КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ...

Согласны с Е. В. Свиным, который считает, что «субъектом общественного контроля может быть только ОНК как коллегиальный орган. Члены ОНК не должны рассматриваться в качестве самостоятельного субъекта. Однако могут (и должны) иметь возможность посещения мест принудительного содержания как индивидуально (что очень важно), так и в составе группы» [6, с. 14]. Справедливо отмечают Н. С. Малолеткина и А. П. Скиба, что члены ОНК имеют разные жизненные позиции, образование, взгляды на те или иные ситуации. Мнения членов ОНК могут отличаться друг от друга и не совпадать с коллективным мнением самой комиссии [7, с. 67]. В связи с этим необходимо скорректировать положения относительно возможности осуществления общественного контроля членами ОНК.

Кроме того, при осуществлении возложенных полномочий члены ОНК обязаны контролировать свое поведение и не допускать обещаний лицам, находящимся в местах принудительного содержания, выполнение которых выходит за пределы их компетенции (Кодекс этики членов общественных наблюдательных комиссий по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, утвержденный решением Общественной палаты РФ от 14 апреля 2021 г. № 43-П).

К сожалению, указанное требование не всегда соблюдается членами ОНК, нередко при встречах с осужденными они дают заведомо неисполнимые обещания, хотя фактически члены ОНК являются некими посредниками между лицами, находящимися в местах принудительного содержания, и представителями органов власти, полномочными принимать конкретные решения, ориентированные на восстановление и защиту прав указанных лиц. Самостоятельно они не могут восстановить нарушенное право обратившегося.

Проанализировав законодательство об общественном контроле за обеспечением прав человека в пенитенциарных учреждениях, можно сделать вывод о том, что *de jure* определены лишь два субъекта его осуществления – ОНК и их члены. Все остальные виды общественных объединений, о которых идет речь в научной литературе, потенциально могут быть субъектами данного контроля при условии закрепления их в качестве таковых в ст. 23 УИК РФ и в ст. 5 ФЗ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ. Но в большей степени все общественные объединения, за исключением общественных наблюдательных комиссий, осуществляют именно содействие в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, но никак не контроль.

Коллизионность соответствующей правовой и правоприменительной практики и казуистичность многих решений подтверждают потребность грамотного, взвешенного регулирования данных вопросов. Общественные наблюдательные комиссии, кроме непосредственно осуществления общественного контроля, могут оказывать и содействие администрации учреждения, исполняющего наказания, в целях исправления осужденных к лишению свободы, однако эта задача не является приоритетной для данных комиссий.

Содействие означает некую форму помощи органам исполнения наказания в вопросах обеспечения благоприятных условий содержания осужденных, создания условий для их адаптации к жизни в обществе, вопросах их исправления (ФЗ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ). Данный термин применяется и в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года, где в разделе XX «Повышение уровня взаимодействия с институтами гражданского общества» указано, что «развитие сотрудничества Федеральной службы исполнения наказаний с институтами гражданского общества предполагает активное привлечение представителей

КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ...

институтов гражданского общества к участию в деятельности по оказанию содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в вопросах обеспечения благоприятных условий их содержания, создания условий для их адаптации к жизни в обществе». Важно отметить, что законодатель общественным объединениям делегирует полномочия и по контролю, и по содействию.

Под общественным объединением, согласно ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. В этом же нормативном правовом акте определены исчерпывающим образом организационно-правовые формы таких объединений, к числу которых относятся: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия.

Называя субъектов оказания содействия, законодатель в ч. 2 ст. 5 ФЗ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ кроме непосредственно общественных объединений закрепляет и социально ориентированные некоммерческие организации. Однако в контексте ч. 3 ст. 23 УИК РФ речь идет об уголовно-исполнительных отношениях, которые возникают между общественными объединениями и учреждениями и органами, исполняющими наказание («общественные объединения оказывают содействие в работе учреждений и органов, исполняющих наказания...»), а по смыслу ч. 2 ст. 5, ст. 21, 22 ФЗ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ участниками таких правоотношений выступают, с одной стороны, общественные объединения и социально ориентированные некоммерческие организации, а с другой – лица, находящиеся в местах принудительного содержания.

С целью унификации понятийного аппарата необходимо использовать термин «содействие» в отношении лиц, которые находятся в пенитенциарных учреждениях, а термин «взаимодействие» употреблять в отношениях между общественными объединениями и учреждениями, исполняющими наказание.

Еще один важный аспект, который требует акцентуации, – это определение форм и порядка участия общественных объединений в исправлении осужденных. Диспозиция ч. 3 ст. 23 УИК РФ является бланкетной, а потому для определения форм и порядка участия общественных объединений в оказании содействия в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, а также участия в исправлении осужденных следует обратиться к ст. 21 ФЗ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ, где должен быть определен этот порядок. Однако ч. 1 ст. 21 названного Закона закрепляет, что «...содействие осуществляется в формах и порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». Для уяснения форм Закон отсылает правоприменителя к ст. 22 этого же нормативного акта. Однако порядок, о котором речь шла выше, нигде не закреплен. Руководствуясь общими правилами посещения исправительных учреждений, можно прийти к выводу о том, что они распространяются и на общественные объединения.

Таким образом, в настоящее время возникла потребность в оптимизации уголовно-исполнительного законодательства, регламентирующего возможность осуществления общественного пенитенциарного контроля, а также оказания содействия со стороны институтов гражданского общества. Полагаем, что название ст. 23 УИК РФ следует изменить на «Участие общественных наблюдательных комиссий в осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека», так как кроме названного вида

КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ...

общественных объединений другие не наделены таким правом. Это позволит исключить двоякое толкование положений статьи и исчерпывающе будет указывать на субъекты осуществления общественного контроля. Целесообразно также ч. 3, 4 ст. 23 УИК РФ исключить из ст. 23 УИК РФ, а вместо этого ввести новую ст. 23.1 «Взаимодействие общественных объединений и учреждений, исполняющих наказания, в исправлении осужденных». В новой статье необходимо описать формы и порядок взаимодействия институтов гражданского общества с учреждениями и органами, исполняющими наказание.

Относительно возможности осуществления общественными объединениями содействия в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, и их участия в исправлении осужденных следует в перспективе рассмотреть вариант о закреплении данных положений в гл. 1 УИК РФ. Кроме того, определить, что содействие предполагает помощь именно осужденным, а взаимодействие ориентирует на сотрудничество общественных объединений (в том числе в вопросах обеспечения прав осужденных и их исправления) с органами и учреждениями, исполняющими наказание.

Требует теоретического развития система принципов участия общественности в исправлении осужденных, в связи с чем необходимо обратить внимание на изучение таких вопросов, как плюрализм форм участия институтов гражданского общества в деятельности уголовно-исполнительной системы, организация и осуществление взаимодействия между институтами общественного контроля общественного содействия и общественного взаимодействия.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что участие общественности в деятельности уголовно-исполнительной системы является необходимым фактором достижения эффективности в процессе исправления осужденных. Теоретико-правовые основы сущности общественного контроля и общественного содействия в контексте уголовно-исполнительного регулирования требуют дополнительного изучения и анализа.

Список источников

1. Малолеткина Н. С. Общественный контроль за деятельностью учреждений уголовно-исполнительной системы России: некоторые аспекты // Вестник Томского института повышения квалификации работников ФСИН России. 2022. № 1(11). С. 37–41.
2. Общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. Р. А. Ромашова. Вологда : ВИПЭ ФСИН России, 2021. 172 с.
3. Саттаров В. Д. Основные особенности реализации общественного контроля в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации: проблемы и пути их преодоления // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2022. № 2. С. 15–21.
4. Бражников М. Ю. Особенности взаимодействия гражданского общества и уголовно-исполнительной системы : учеб. пособие. Новокузнецк, 2013.
5. Смолякова М. Р. Субъекты общественного контроля в деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы // Сборник научных трудов победителей и призеров конкурсов на лучшую научную работу. Новокузнецк : Кузбасский институт ФСИН России, 2020. С. 22.
6. Свинин Е. В. Техничко-юридические средства укрепления правопорядка в сфере общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2021. № 4. С. 14–17.

КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ...

7. Малолеткина Н. С., Скиба А. П. Общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы: предмет и виды субъектов // Вестник Самарского юридического института. 2020. № 2(38). С. 66–70.

References

1. Maloletkina, N. S. 2022, 'Public control over the activities of institutions of the penitentiary system of Russia: Some aspects', *Bulletin of the Tomsk Institute for Advanced Training of Employees of the Federal Penitentiary Service of Russia*, iss. 1(11), pp. 37–41.
2. Romashov, R. A. (ed.) 2021, *Public control over the activities of the Penitentiary system of the Russian Federation: textbook*, VIPE of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda.
3. Sattarov, V. D. 2022, 'The main features of the implementation of public control in the penal system of the Russian Federation: problems and ways to overcome them', *Vedomosti of the Penal system*, iss. 2, pp. 15–21.
4. Brazhnikov, M. Yu. 2013, *Features of interaction between civil society and the penal system: textbook*, Novokuznetsk.
5. Smolyakova, M. R. 2020, 'Subjects of public control in the activities of institutions and bodies of the penal system', in *Collection of scientific papers of winners and prize-winners of competitions for the best scientific work*, Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Novokuznetsk.
6. Svinin, E. V. 2021, 'Technical and legal means of strengthening law and order in the sphere of public control over the activities of the penal enforcement system of the Russian Federation', *Penal Enforcement system: Law, Economics, Management*, iss. 4, pp. 14–17.
7. Maloletkina, N. S. & Skiba, A. P. 2020, 'Public control over the activities of the penal enforcement system: the subject and types of subjects', *Bulletin of the Samara Law Institute*, iss. 2(38), pp. 66–70.

Информация об авторе

А. А. Петайчук – старший преподаватель кафедры уголовного права.

Information about the author

A. A. Petajchuk – senior Lecturer of the Department of Criminal Law.

Примечание

Содержание статьи соответствует научной специальности 5.1.4. Уголовно-правовые науки (юридические науки).

Статья поступила в редакцию 12.10.2022; одобрена после рецензирования 28.11.2022; принята к публикации 30.11.2022.

The article was submitted 12.10.2022; approved after reviewing 28.11.2022; accepted for publication 30.11.2022.