

УДК 343.8

DOI 10.33463/2687-122X.2021.16(1-4).1.021-026

НАТАЛЬЯ СЕРГЕЕВНА МАЛОЛЕТКИНА,

кандидат юридических наук,

заместитель начальника кафедры государственно-правовых дисциплин,

Самарский юридический институт ФСИН России, г. Самара, Российская Федерация,

e-mail: levkovka707@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПРАВ ОСУЖДЕННЫХ ПРИ НАСТУПЛЕНИИ ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ СИТУАЦИЙ: НЕКОТОРЫЕ ПРАКТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Для цитирования

Малолеткина, Н. С. Проблемы осуществления общественного контроля за обеспечением прав осужденных при наступлении экстремальных ситуаций: некоторые практико-правовые аспекты / Н. С. Малолеткина // Уголовно-исполнительное право. – 2021. – Т. 16(1–4), № 1. – С. 21–26. – DOI : 10.33463/2687-122X.2021.16(1-4).1.021-026.

Аннотация. В статье выявляются и анализируются проблемы деятельности общественных наблюдательных комиссий и иных субъектов общественного контроля за обеспечением прав заключенных под стражу и осужденных к лишению свободы. Особое внимание уделяется вопросам взаимодействия учреждений и органов уголовно-исполнительной системы с общественными организациями в период действия ограничений на территории Российской Федерации в связи с новой коронавирусной инфекцией и иными основаниями введения режима особых условий в исправительных учреждениях. Рассматривается правовое регулирование и практика деятельности субъектов общественного контроля в контексте применения общественного воздействия как основного средства исправления осужденных.

Ключевые слова: общественное воздействие, исправление осужденных, общественные наблюдательные комиссии, общественный контроль.

В связи с развитием современного общества и повышением роли общественности практически во всех сферах жизнедеятельности актуальным является вопрос изучения деятельности их представителей по осуществлению контроля за деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы (УИС). Речь идет об осуществлении общественного контроля за обеспечением прав осужденных к лишению свободы, что, по

© Малолеткина Н. С., 2021



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

нашему мнению, играет непосредственную роль в их исправлении, ведь общественное воздействие, в соответствии с ч. 2 ст. 9 УИК РФ, является одним из средств исправления осужденных (что также анализируется в юридической литературе [1; 2, с. 77–82]).

Согласно ст. 9 УИК РФ у осужденных формируется уважительное отношение к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития и стимулируется правопослушное поведение (или наоборот) в зависимости от (не-)эффективности реализации основных средств исправления. Теоретически они должны применяться ко всем осужденным во время отбывания наказания, однако, даже исходя из положений УИК РФ, это можно подвергнуть сомнению: не определено в ст. 25–30 проведение воспитательной работы с осужденными к обязательным работам, в ст. 31–32 – привлечение к общественно полезному труду осужденных к штрафу и т. д. Ввиду этого можно согласиться с тем, что средства исправления осужденных, как указывается в юридической литературе, целесообразно разделить на основные и факультативные [3, с. 34–38], то есть соответственно применяемые в отношении всех или только отдельных категорий осужденных (например, отбывающих конкретные виды наказаний).

Полагаем, что за последние годы одним из наиболее эффективно развивающихся средств исправления осужденных является общественное воздействие, которое объективно прямо или опосредованно осуществляется в отношении всех категорий осужденных вне зависимости от вида отбываемого наказания. С учетом этого общественное воздействие целесообразно отнести к первой из двух вышеназванных групп, наряду с режимом (установленным порядком исполнения и отбывания наказания).

Общественное воздействие в отношении осужденных активно оказывают, в частности, представители общественных организаций, религиозных объединений, родственники осужденных, члены трудовых коллективов, где работают осужденные, и др. Перечисленные категории лиц оказывают содействие и помощь администрациям учреждений и органов, исполняющих наказания, включая места принудительного содержания (МПС), в том числе в исправлении и ресоциализации содержащихся лиц. Что касается взаимодействия между представителями общественности (гражданского общества) и сотрудниками УИС и иных учреждений и органов, исполняющих наказания, то оно всегда вызывало и будет продолжать вызывать интерес, а в современных реалиях, где уделяется много внимания со стороны государства правам и законным интересам граждан, рассматриваемый нами вопрос является весьма актуальным.

Соответственно, во взаимодействии учреждений и органов, исполняющих наказания, с различными негосударственными организациями большую роль играют субъекты общественного контроля, в том числе общественные наблюдательные комиссии (ОНК), которые благодаря своим представителям из различных слоев населения, имеющим разные профессиональные навыки (юридические, педагогические, медицинские, духовно-нравственные и т. п.), осуществляют функции по обеспечению прав содержащихся лиц.

К субъектам общественного контроля, кроме ОНК, относятся многочисленные органы и организации: Общественная палата РФ, общественные палаты, действующие в субъектах РФ, общественные советы, функционирующие при ФСИН России и других государственных органах, и пр. [4, с. 27–30; 5, с. 397–408; 6, с. 112–115].

Так, в субъектах РФ функционируют ОНК, которые являются составной частью системы по обеспечению прав осужденных, наряду с помощником начальника территориального органа ФСИН России по соблюдению прав человека в УИС (последний, в свою очередь, напрямую взаимодействует с ОНК).

На примере УФСИН России по Самарской области можно наблюдать тесное сотрудничество и взаимодействие между помощником начальника УФСИН России по Самарской области и членами ОНК, которые на постоянной (плановой) основе осуществляют выезды в исправительные учреждения (ИУ), где проводят рабочие встречи как с осужденными, так и с сотрудниками учреждений. В связи с появлением новой вирусной инфекции – COVID-19 выезды членов ОНК резко сократились с конца марта по октябрь 2020 г. Так, члены ОНК смогли за указанный период осуществить только пять выездов в учреждения УФСИН России по Самарской области, в то время как в период с ноября 2020 г. по февраль 2021 г. – уже шесть раз. Очевидно, что наличие (снятие) ограничений и изменяющаяся ситуация по количеству заболевших COVID-19 влияют на эффективность обеспечения прав осужденных путем осуществления общественного контроля со стороны рассматриваемого субъекта.

ОНК – это не государственно-властная структура, а институт гражданского общества, состоящий из обычных граждан – неравнодушных членов нашего общества, не получающих какого-либо вознаграждения за свою общественную деятельность. В отличие от соответствующих должностных лиц различных государственных органов, сами ОНК и их члены властными полномочиями не обладают.

Правовую основу деятельности ОНК образуют многочисленные нормативно-правовые акты: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон 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 «Об общественном контроле...»), Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и т. д. Кроме того, общественный пенитенциарный контроль (мы используем этот термин применительно к деятельности соответствующих субъектов контроля по обеспечению прав осужденных к лишению свободы и иных категорий осужденных) основывается на ст. 23 УИК РФ, где говорится о том, что:

- общественный контроль за обеспечением прав человека в исправительных центрах, ИУ и дисциплинарных воинских частях осуществляют сами ОНК и их члены;
- члены ОНК при осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека в исправительных центрах, ИУ и дисциплинарных воинских частях вправе беседовать с осужденными в условиях, позволяющих представителям администраций ИУ или дисциплинарных воинских частей видеть их, но не слышать;
- общественные объединения оказывают содействие в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, принимают участие в исправлении осужденных и т. п.

При очевидной необходимости осуществления общественного пенитенциарного контроля практика его осуществления противоречива и обычно исходит из того, что в законодательстве различные вопросы его реализации надлежало не урегулировать. Это касается в основном:

- определения предмета контроля;
- прав и обязанностей как ОНК и иных субъектов общественного контроля, так и администраций ИУ и других МПС.

В результате на практике нередко возникает ситуация, когда субъекты общественного пенитенциарного контроля стараются свои полномочия «расширить», а подконтрольные учреждения и органы – «сузить», что приводит к возникновению различного рода недоразумений, приводящих к необходимости вмешательства органов прокуратуры, вышестоящих органов управления учреждений и органов, исполняющих наказания, об-

ществленных организаций федерального уровня и других инстанций для обеспечения нормального взаимодействия учреждений и органов УИС с ОНК.

Указанные и иные проблемы осуществления общественного пенитенциарного контроля в той или иной степени или осложняются, или нивелируются при наступлении стихийных бедствий, введении чрезвычайного положения или возникновении иных экстремальных ситуаций (так, на базе Академии ФСИН России 5 февраля 2021 г. кафедрой уголовно-исполнительного права Академии ФСИН России совместно с Союзом криминалистов и криминологов, научно-образовательным центром «Проблемы уголовно-исполнительного права» юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, а также кафедрой уголовно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского университета ФСИН России была проведена Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы уголовно-исполнительного права и исполнения наказаний», посвященная памяти профессоров Н. А. Стручкова и М. П. Мелентьева (тематическое заседание, посвященное назначению, исполнению и досрочному освобождению от уголовных наказаний в экстремальных (чрезвычайных) условиях, в которой автор настоящей статьи принял активное участие).

Так, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. «О военном положении» при введении военного положения вообще не предусматривается общественный контроль за деятельностью соответствующих государственных органов. В Федеральном конституционном законе от 30 января 2002 г. «О чрезвычайном положении» также имеются определенные ограничения в части деятельности общественных организаций:

– в указе Президента РФ о введении чрезвычайного положения должен быть определен в том числе перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений (ст. 5);

– в случае введения чрезвычайного положения указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения может быть предусмотрено и ограничение в виде приостановления деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения (ст. 12);

– меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения и влекущие за собой изменение (ограничение) установленных Конституцией РФ, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ полномочий федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, прав организаций и общественных объединений, прав и свобод человека и гражданина, должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения (ст. 28).

Таким образом, при введении военного или чрезвычайного положения деятельность любых общественных организаций, в том числе осуществляющих общественный контроль, может быть ограничена в зависимости от оснований и условий введения указанных правовых режимов.

По общему правилу при допуске членов ОНК в МПС имеют место некоторые ограничения: член ОНК – близкий родственник лица, содержащегося в МПС [в силу ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об общественном контроле...», член ОНК не вправе осуществлять общественный контроль в МПС в случае, если там содержится его близкий родственник (супруг (супруга), родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья

и сестры, дедушка, бабушка, внуки)]; член ОНК – участник уголовно-процессуальных отношений в рамках одного уголовного дела с лицом, содержащимся в МПС (с учетом ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об общественном контроле...») член ОНК также не вправе осуществлять общественный контроль в МПС и в случае, если он является потерпевшим, свидетелем, защитником или иным лицом, участвующим в производстве по уголовному делу, к которому причастно лицо, находящееся в МПС), и пр. Кроме того, дополнительное ограничение заложено в Федеральном законе «Об общественном контроле...», согласно ст. 16 которого в период действия режима особых условий в ИУ и других МПС полномочия членов ОНК посещать указанные места осуществляются с согласия руководителя федерального органа исполнительной власти или его территориального органа, в ведении которого находятся соответствующие МПС.

Данное положение является логичным, так как основанием введения режима особых условий в ИУ, согласно ч. 1 ст. 85 УИК РФ, является введение в районе расположения ИУ чрезвычайного или военного положения, а соответствующими указами Президента РФ могут быть введены соответствующие ограничения для деятельности общественных организаций.

В то же время налицо и расплывчатость вышеуказанной формулировки ст. 16 Федерального закона «Об общественном контроле...» (относительно того, что члены ОНК могут посещать указанные места с согласия руководителя федерального органа исполнительной власти или его территориального органа), многое оставляющей на усмотрение соответствующего должностного лица; это, с одной стороны, позволяет максимально учитывать им обстоятельства введения режима особых условий, с другой – оставляет его практически «беззащитным» при реализации в отношении его надзорных или контрольных мероприятий со стороны органов прокуратуры и других государственных органов.

Основаниями введения режима особых условий в ИУ являются также стихийное бедствие, массовые беспорядки и групповые неповиновения осужденных в ИУ, которые не предусмотрены в федеральных конституционных законах «О военном положении» и «О чрезвычайном положении», что предопределяет уголовно-исполнительное регулирование особенностей взаимодействия учреждений и органов УИС с организациями, осуществляющими общественный пенитенциарный контроль. В то же время в УИК РФ это не урегулировано (на эти и другие проблемы применения режима особых условий в ИУ обращается внимание в юридической литературе [7]). В этом случае приходится исходить из положения ч. 2 ст. 85 УИК РФ о том, что в период действия режима особых условий в ИУ может быть приостановлено осуществление некоторых прав осужденных, предусмотренных ст. 88–97 УК РФ (приобретение осужденными к лишению свободы продуктов питания и предметов первой необходимости, их свидания, получение ими посылок, передач и бандеролей, их переписка и т. п.), введен усиленный вариант охраны и надзора, особый порядок допуска на объекты (любых лиц, в том числе представителей общественности), изменен распорядок дня, ограничена деятельность производственных, коммунально-бытовых, культурно-просветительных и иных служб, за исключением медико-санитарных. Вместе с тем очевидно, что подобная формулировка не учитывает особенности оснований введения режима особых условий в ИУ (например, стихийного бедствия или военного положения). При этом деятельность ОНК резко ограничивается обеспечением прав осужденных только на охрану их здоровья. Вместе с тем представляется это трудноосуществимым ввиду введения усиленного варианта охраны и надзора, а также особого порядка допуска на объекты в исправительном учреждении. Кроме того, посещение конкретного ИУ может быть затруднено членами ОНК

ввиду объективных обстоятельств, в том числе природного характера (наводнения и т. п.). В целом аналогичные проблемы возникают и при взаимодействии в период действия режима особых условий в ИУ и органов УИС с другими организациями, осуществляющими общественный контроль (Общественная палата РФ, общественные палаты, действующие в субъектах РФ, и др.), что также требует анализа и совершенствования соответствующих нормативно-правовых актов.

Таким образом, необходимо дополнительное регулирование взаимодействия учреждений и органов УИС с организациями, осуществляющими общественный контроль, с учетом особенностей введения режима особых условий в ИУ, включая дальнейшую корректировку положений УИК РФ. Следует также учитывать, что во время действия ограничений в ИУ в связи, в частности, со сложившейся ситуацией по реализации мер для предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции и с изменениями по количеству заболевших в том или ином регионе деятельность членов ОНК, Общественного совета и иных субъектов общественного контроля будет иметь неустойчивый, «плавающий» график работы, и исходя из этого оказывать помощь в работе сотрудникам УИС в полном объеме представители общественности уже не смогут. Соответственно прогнозировать в настоящее время, как и в каком объеме будет осуществляться деятельность субъектов общественного контроля за соблюдением прав осужденных к лишению свободы и иных содержащихся лиц, практически невозможно.

Библиографический список

1. Скиба А. П., Мосиенко В. П. Институт общественного контроля за деятельностью мест принудительного содержания : монография / под науч. ред. А. Я. Гришко, Ю. А. Кашубы. Ростов н/Д : Ростов. гос. экон. ун–т (РИНХ), 2012. 195 с.
2. Тепляшин П. В., Тепляшин И. В. Общественный контроль в пенитенциарной системе: современная организационно-правовая модель // Вестник Самарского юридического института. 2020. № 3(39). С. 77–82.
3. Скиба А. П., Скорик Е. Н. Об основных и факультативных средствах исправления больных осужденных // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 2(24). С. 34–38.
4. Потапов А. М., Александров А. С. К вопросу о субъектах общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения свободы // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2013. № 4(24). С. 27–30.
5. Селиверстов В. И. Общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания: новеллы 2018 года // Уголовно-исполнительное право. 2018. Т. 13(1–4), № 4. С. 397–408.
6. Скиба А. П. К вопросу о перечне субъектов общественного контроля за деятельностью мест принудительного содержания и эффективности его осуществления // Человек: преступление и наказание. 2013. № 4. С. 112–115.
7. Уголовно-исполнительное законодательство в условиях стихийного бедствия, введения чрезвычайного или военного положения : монография / под общ. ред. А. А. Крымова ; науч. ред. А. П. Скибы. 3-е изд., испр. и доп. М. : Криминал. б-ка, 2020. 295 с.