

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

**ТХАЛИДЖОКОВА АМИРАТ АРСЕНОВНА**

**Общественный контроль за соблюдением прав и  
законных интересов осужденных**

Направление подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция»  
юридического факультета СГУ им. Н.Г. Чернышевского

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель  
доцент, к.ю.н., доцент

О.Р. Шайхисламова

Зав. кафедрой уголовного, экологического  
права и криминологии  
д.ю.н., профессор

Н.Т. Разгельдеев

Саратов 2018

**Актуальность диссертационного исследования.** В связи с недостаточно эффективной реализацией прав и свобод осужденных, проблема соблюдения прав человека в исправительных учреждениях Российской Федерации приобретает все большую актуальность и интерес среди ученых и практиков. В этой связи существует необходимость изучения этого вопроса, принимая во внимание анализ существующего законодательства, результатов применения его на практике, оценки эффективности, и определения дальнейших перспектив развития общественного контроля в пенитенциарной деятельности<sup>1</sup>.

Прежде всего, социальное назначение общественного контроля за обеспечением прав осужденных в исправительных учреждениях заключается в поддержании жизни, здоровья, человеческого достоинства и обеспечении осужденным нормального существования в местах лишения свободы; в обеспечении оптимального функционирования исправительных учреждений; в создании условий, направленных на исправление осужденных, их ресоциализацию<sup>2</sup>.

Под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, направленная на наблюдение, проверку и оценку соответствия деятельности объектов общественного контроля общественным интересам, а также законности их действий.

**Степень научной разработанности проблемы.** До настоящего времени данной теме уделялось недостаточно внимания. Данное исследование в уголовно-исполнительной сфере представляется очень актуальным, особенно в целях разработки новых подходов к проблеме гуманизации исполнения уголовного наказания; соблюдения законности в органах уголовно-исполнительной системы России; выявления имеющихся нарушений при соблюдении прав осужденных; профилактики и предотвращения совершения

---

<sup>1</sup> *Зубков А. И.* Необходимость тесной взаимосвязи законодательства криминального цикла // Материалы международной научно-практической конференции: Концептуальные подходы к дальнейшему развитию уголовно-исполнительной системы. Казахстан, 2002. С. 80-85.

<sup>2</sup> *Жулева Ю. В.* Ресоциализация осужденных несовершеннолетних женского пола, отбывающих наказание в воспитательных колониях (Правовые и криминологические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2000. С. 51.

как сотрудниками учреждений, так и осужденными преступлений, а также с точки зрения осуществления в нашей стране международно-правовых норм, касающихся обращения с осужденными.

Указанные обстоятельства обусловили выбор темы диссертационного исследования, его цели, задачи и содержание.

В качестве **объекта** исследования выступают отношения, связанные с осуществлением контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению свободы.

**Предметом** исследования является правовое регулирование и организация контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению свободы.

**Целью** настоящего исследования является научный анализ правовых и организационных проблем, связанных с осуществлением контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению свободы, а также определение путей их решения.

Исходя из этой цели, решению подлежали следующие **задачи**:

- проанализировать законодательную и нормативно-правовую базу контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных;
- раскрыть понятие и социально-правовое назначение общественного контроля;
- обозначить предмет, формы и методы нового вида контроля за учреждениями и органами, исполняющими наказания в виде лишения свободы;
- на основе анализа обращений осужденных дать характеристику прав и законных интересов, нарушаемых во время отбывания наказания в виде лишения свободы;
- разработать предложения и рекомендации по дальнейшему совершенствованию осуществления контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению свободы.

**Методологическую основу** диссертационного исследования составил диалектический метод научного познания. В целях получения достоверных и

научно-обоснованных результатов комплексно применялись: исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системный, статистический и конкретно-социологический методы исследования.

**Нормативную базу** составляют: международные нормативно-правовые акты, Конституция Российской Федерации, нормы действующего законодательства и ведомственные нормативные акты Российской Федерации.

**Теоретической базой** являются труды отечественных и зарубежных ученых по криминологии, уголовному и уголовно-исполнительному праву, общей и юридической психологии и другим социально-правовым наукам.

Исходя из целей и задач настоящего исследования, на защиту выносятся следующие **положения**:

1. В результате исследования правоприменительной практики были выявлены недостатки Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», в связи с чем предлагаем дополнить данный ФЗ следующим положением:

«Лица, отбывающие наказания в виде лишения свободы, вследствие ограничений их правового статуса не способны в полной мере самостоятельно использовать правовые средства защиты. В связи с этим Уполномоченный вправе рассматривать жалобы осужденных на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих без предварительного обжалования этих действий в судебном либо административном порядке»;

2. Статья 17 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» также требует дополнения с учетом особых обстоятельств мест принудительного содержания граждан. Предлагаем рассматриваемую статью, в следующей редакции:

«1. Заявителем может быть лицо, не только имеющее собственный интерес в деле, но и его родственники, представители, адвокаты, общественные организации.

2. Жалоба должна быть подана не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении (в особых случаях для лиц, находящихся в местах принудительного содержания, могут быть сделаны исключения).

3. Жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке (невозможность выполнения указанных требований в местах принудительного содержания, не влечет отказа в принятии такой жалобы).»

3. В целях пресечения практики нарушений прав осужденных на отправку корреспонденции в контрольно-надзорные органы для защиты субъективных прав, а также устранения недостатков действующего законодательства предлагаем ч. 4 ст. 15 УИК РФ изложить в следующей редакции:

«Предложения, заявления и жалобы осужденных к аресту, содержанию в дисциплинарной воинской части, лишению свободы, смертной казни, адресованные в суд, прокуратуру, вышестоящие органы уголовно-исполнительной системы, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, в общественную наблюдательную комиссию, Европейский Суд по правам человека цензуре не подлежат и не позднее одних суток (за исключением выходных и праздничных дней) направляются по принадлежности».

4. Требуется внести дополнение в Уголовно-исполнительный кодекс РФ, т.к. он закрепляет неполную структуру органов, контролирующую деятельность исправительных учреждений, поскольку такая обязанность Федерального Уполномоченного предусмотрена нормами Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»,

следовательно, данный пробел должен быть восполнен специальной нормой следующего содержания:

«Ст. 22.1 Контроль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Контроль за соблюдением прав и законных интересов лиц, содержащихся в местах лишения свободы осуществляется Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» на всей территории Российской Федерации, уполномоченными по правам человека в субъектах Федерации на территории соответствующего субъекта».

**Научное и практическое значение исследования.** Теоретические разработки проведенного исследования заключаются, в том, что они вносят определенный вклад в теорию уголовно-исполнительного права, конституционного права, а также восполняют пробелы в изучении вопросов, касающихся контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных. Кроме предложений, направленных на дальнейшее развитие законодательства РФ в области общественного контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных, в диссертации приводятся положения, которые могут быть применены непосредственно на практике.

**Практическая значимость** исследования заключается в возможности использования полученных результатов при совершенствовании законодательства РФ по вопросам соблюдения прав и законных интересов осужденных; в учебном процессе образовательных учреждений при преподавании курса конституционного и уголовно-исполнительного права.

**Структура** магистерской работы определена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя по три параграфа, заключения и списка использованной литературы.

**Основное содержание работы**

## **Глава 1. Общественный контроль: понятие, сущность, функции и принципы.**

**Первый параграф "Понятие и сущность общественного контроля"**, раскрывает понятие общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания - это деятельность граждан, которые объединились в общественные и иные некоммерческие организации с целью осуществления контроля за соблюдением прав и законных интересов лиц, находящихся в местах содержания под стражей и отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы.

Общественный контроль за обеспечением прав человека в исправительных центрах, исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях в соответствии с Федеральным законом 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» осуществляют общественные наблюдательные комиссии, которые образованы в субъектах Российской Федерации.<sup>3</sup>

**Второй параграф "Цели и задачи общественного контроля"** выделяет основные цели и задачи общественного контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных. В соответствии со ст. 6 ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»: к целям и задачам общественных организации можно отнести:

1. Общественные наблюдательные комиссии уполномочены действовать на постоянной основе в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами РФ, в целях

---

<sup>3</sup> Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 07.06.2017 г.) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789; СЗ РФ. 2017. № 24. Ст. 3481.

содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

2. На территории одного субъекта РФ может быть образована одна общественная наблюдательная комиссия, которая осуществляет свою деятельность в пределах территории соответствующего субъекта РФ.

К основным задачам общественной наблюдательной комиссий относятся:

1) осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, расположенных на территории субъекта РФ, в котором образована общественная наблюдательная комиссия. Места принудительного содержания - это установленные законом места отбывания наказания в виде административного задержания и административного ареста; места отбывания дисциплинарного ареста; места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, центры изоляции правоохранительных органов внутренних дел и пограничных органов Федеральной службы безопасности для временного содержания подозреваемых и обвиняемых); учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие уголовное наказание в виде лишения свободы (далее - учреждения, исполняющие наказания); дисциплинарные воинские части, гаупт-вахты; центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел; учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

2) подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений по результатам осуществления общественного контроля<sup>4</sup>;

3) содействие сотрудничеству общественных объединений, социально ориентированных некоммерческих организаций, администраций мест принудительного содержания, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих в пределах территории субъекта РФ полномочия по

---

<sup>4</sup> Левченко В. В. Предложения, заявления и жалобы лиц, лишенных свободы, как гарантия прав осужденных и средство улучшения организации исправительно-трудового воздействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Академия МВД СССР, 1987. С. 16.

обеспечению законных прав и свобод, а также условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания<sup>5</sup>.

**Третий параграф "Принципы осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания"** посвящен принципам осуществления общественного контроля.

Принципы общественного контроля условно можно разбить на 3 группы: правовые принципы, этические принципы и организационные (или практические) принципы.

В ст. 4 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» закреплено 6 правовых принципов осуществления общественного контроля<sup>6</sup>: приоритета прав человека; добровольности; равноправия; объективности; законности; недопустимость вмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях. Последний принцип законодатель распространяет также на содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания.

**Глава 2. Реализация задач общественного контроля в вопросах соблюдения прав и законных интересов осужденных** отражает практическую составляющую исследования.

**В первом параграфе "Правовое регулирование общественного контроля"** рассматриваются различные формы и методы правового регулирования общественного контроля. В механизме реализации уголовно-исполнительной политики важное место занимает обеспечение прозрачности в деятельности уголовно-исполнительной системы, ее подконтрольности

---

<sup>5</sup> *Детков М. Г.* Содержание пенитенциарной политики российского государства и ее реализация в системе исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы в период 1917-1930 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 11.

<sup>6</sup> Свод принципов защиты всех лиц, подвергающихся задержанию или заключению в какой бы то ни было форме. (1989).

институтам гражданского общества, создание условий для непосредственного участия общества в решении задач, стоящих перед уголовно-исполнительной системой. Это требует тщательного изучения сущности и содержания контрольной деятельности общественных объединений.

**Второй параграф "Субъекты реализации общественного контроля"** раскрывает субъектов общественного контроля. На основании и в порядке, предусмотренном действующим законодательством Российской Федерации, общественный контроль за обеспечением прав человека осуществляют общественные наблюдательные комиссии, образованные в субъектах РФ. Общественный контроль в соответствии со ст. 5 Федерального закона № 76-ФЗ осуществляют: относящиеся к институтам гражданского общества общественные наблюдательные комиссии (ОНК), образуемые в субъектах Российской Федерации и уполномоченными на осуществление общественного контроля в данной сфере. Общественные наблюдательные комиссии, а также их члены на основании вышеупомянутого федерального закона наделены контрольными полномочиями, предусматривающими конкретные формы содействия органам и учреждениям, исполняющим наказания<sup>7</sup>.

**В третьем параграфе " Специфика реагирования контролирующих органов на выявленные нарушения"** рассматриваются различные формы и методы правового реагирования контролирующих органов на выявленные нарушения. Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту прав и свобод. Право на судебную защиту подразумевает не только право на обращение в суд за защитой, но и возможность реального восстановления нарушенных прав и интересов с помощью суда.

В настоящее время, несмотря на существование как юрисдикционных, так и неюрисдикционных форм и различных способов защиты прав гражданами, отбывающими наказание в местах лишения свободы, обращение за такой защитой в органы прокуратуры остается наиболее востребованным и

---

<sup>7</sup> Зубков А. И., Калинин Ю. И., Сысоев В. Д. Пенитенциарные учреждения в системе Министерства юстиции России. История и современность / под ред. С.В. Степашина и П.В. Крашенинникова. М.: Норма, 1998. С. 91.

достаточно эффективным. Посредством использования данной формы защиты прав осужденных параллельно реализуется не только непосредственно защита их нарушенных субъективных прав, но им оказывается доступная и квалифицированная юридическая помощь, а также осуществляется надзор за законностью деятельности органов, исполняющих уголовные наказания.

**Глава 3. Основные направления совершенствования деятельности за соблюдением прав и законных интересов осужденных** направлен на создания условий для совершенствования общественного контроля.

Анализ существующей практики общественного контроля в Российской Федерации свидетельствует о том, что целостная система общественного контроля в стране отсутствует, а эффективность проводимых мероприятий в большинстве случаев крайне невелика и не приводит к существенному улучшению качества государственного управления, местного самоуправления, что ведет к росту коррупции, неудовлетворенности граждан, нарастанию социального напряжения в обществе.

Главные цели совершенствования общественного контроля в Российской Федерации:

1. повышение эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.
2. обеспечение законности в сфере государственного управления, снижение рисков принятия и реализации противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений.
3. обеспечение социальной и политической стабильности в обществе, более полной реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства;
4. формирование и развитие гражданского правосознания, развитие институтов гражданского общества.

В заключение магистерской работы по результатам проведенного исследования были сделаны следующие выводы:

Реформирование пенитенциарной системы вызывает много вопросов, споров, суждений и даже опасений. Нескрываемый интерес к реформе УИС России проявляет и международное сообщество, мировая общественность, которые в СССР и в Российской Федерации достаточно долго и активно добивались изменений в пенитенциарной системе, введения мировых стандартов обращения с осужденными<sup>8</sup>. Мировой опыт доказал, что без обеспечения прав и свобод человека невозможно достижение демократии, построение правового государства и социально-экономическое процветание.

В результате исследования правоприменительной практики были выявлены недостатки Федерального закона № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», в связи с чем в действующий Закон необходимо внести изменения и дополнения, а именно: в связи с массовыми и грубыми нарушениями прав человека при отбывании наказания в виде лишения свободы, осужденные нуждаются в дополнительных гарантиях, которые необходимо закрепить в законодательстве<sup>9</sup>.

Предложения по повышению эффективности контрольной функции Уполномоченного в уголовно-исполнительной сфере, которые заключаются в совершенствовании законодательного регулирования его деятельности, а также форм и методов контроля (при рассмотрении жалоб осужденных, посещении исправительных учреждений, подготовки ежегодных и специальных докладов, совершенствовании пенитенциарного законодательства, восстановлении нарушенных прав, правовом просвещении и международном сотрудничестве).

---

<sup>8</sup> Калинин Ю. И. Обеспечение прав человека в уголовно-исполнительной системе Министерства юстиции России // Безопасность Евразии. 2003. № 1 (11). С. 647-650.

<sup>9</sup> Концептуальные подходы к дальнейшему развитию уголовно-исполнительной системы // Материалы международной научно-практической конференции. Казахстан, Алма-Аты: ТОО «Фирма Кmk», 2002. С. 36.