

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

**Правовые основы общественного контроля за обеспечением прав
человека в местах лишения свободы**

Шинкаренко Владимира Александровича

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

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель
доцент, к.ю.н, доцент кафедры уголовного,
экологического права и криминологии

Е.О. Глухова

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

Н.Т. Разгельдеев

Саратов 2020

Введение

В настоящее время в местах принудительного содержания находится достаточно большое число людей. Только в уголовно-исполнительной системе, по данным ФСИН на 1 декабря 2019 г., содержится более 500 тысяч человек. Обращение с заключенными должно соответствовать принципам, определенным в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 14.12.1990 N 45/111.

Под данными принципами понимается:

- уважительное отношение к заключенным;
- недопущение дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или по другому признаку;
- ответственность тюрем за содержание заключенных;
- прикладывание усилий по отмене одиночного содержания в качестве наказания или по ограничению его применения;
- создание условий, дающих заключенным возможность заниматься полезным вознаграждаемым трудом; предоставление медицинского обслуживания.

При исполнении наказаний осужденным гарантируются права и свободы граждан Российской Федерации с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации. Осужденные не могут быть освобождены от исполнения своих гражданских обязанностей, кроме случаев, установленных федеральным законом.

Меры обеспечения правильности выполнения прав, свобод и законных интересов граждан, выявления и устранения причин их нарушения называются контролем. Конституция РФ гарантирует, что каждый гражданин имеет право

на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22). Эти положения также конкретизированы в Уголовно-процессуальном кодексе РФ.

Однако беспристрастность, декларированная Резолюцией ООН, может быть только тогда, когда помимо государственного и ведомственного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в том числе в создании условий для их адаптации к жизни в обществе, будет осуществляться общественный контроль. Он является составной частью демократии и позволяет вовлекать в решение государственных вопросов широкие слои населения. Общественный контроль способен обнаруживать и устранять недостатки и нарушения, вскрывать имеющиеся резервы.

Данная работа посвящена анализу правовых норм, направленных на организацию общественного контроля в местах принудительного содержания и возвращение лиц, содержащихся там, к нормальной жизни в обществе. Следует отметить, что до принятия Федерального закона от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» данная деятельность была не систематизирована и носила эпизодический характер. В тех регионах, где были активисты, общественный контроль существовал, а в других - его почти не было.

В России институты гражданского и общественного контроля за деятельностью мест принудительного содержания только начинают складываться. Программа деятельности таких организаций - общественных наблюдательных комиссий предполагает содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в том числе в создании условий для их адаптации к жизни в обществе. Данные структуры содействуют улучшению условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Они оказывают содействие в оказании квалифицированной консультативной и правовой помощи лицам, находящимся в местах принудительного содержания.

Содействие общественных наблюдательных комиссий также должно основываться на оценке возможных конфликтных ситуаций лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Они должны осуществлять мониторинг и отслеживание всех конфликтных случаев, создавать банк таких данных для информации соответствующих органов. Общественные наблюдательные комиссии могут проводить общественный контроль за прохождением уголовных дел, а также гражданских исков в конфликтных случаях.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с деятельностью общественных наблюдательных комиссий как основных субъектов общественного контроля в сфере обеспечения прав и свобод лиц, находящихся в местах лишения свободы.

Предметом исследования являются нормы права, обеспечивающие осуществление общественного контроля в уголовно-исполнительной системе.

Цель исследования обусловлена актуальностью темы магистерской работы и заключается в анализе правового обеспечения деятельности общественных наблюдательных комиссий как субъектов общественного контроля в уголовно-исполнительной системе.

Задачи исследования определяются содержанием поставленной цели и состоят в следующем:

- раскрыть правозащитную функцию общественного контроля, ее содержание и формы реализации;
- изучить теоретико-методологические основы общественного контроля, его место в системе защиты прав и свобод человека и гражданина;
- определить виды, формы и механизм реализации общественного контроля;
- изучить место общественных наблюдательных комиссий (далее – ОНК) в системе защиты прав и свобод человека и гражданина;
- проанализировать порядок формирования ОНК, цели и задачи их деятельности;
- исследовать специфику деятельности и основные полномочия ОНК;

- рассмотреть правовой статус членов ОНК;
- сформулировать конкретные предложения по совершенствованию российского законодательства в изучаемой сфере.

Степень научной разработанности. Следует отметить, что вопросам общественного контроля в последние годы посвящалось значительное количество работ ученых и специалистов, занимающихся теоретическими и практическими разработками в этой сфере.

Существенный вклад в формирование и развитие общетеоретической и правовой концепции общественного контроля, обоснование его роли и места в системе защиты прав человека внесли: С.А. Авакьян, Л.В. Акопов, С.С. Алексеев, В.П. Беляев, Д.Н. Бахрах, А.В. Васильев, В.В. Гриб, Е.Ю. Догадайло, Б.П. Елисеев, С.М. Зубарев, А.Д. Керимов, О.Е. Кутафин, И.В. Левакин, Г.В. Мальцев, С.И. Носов, И.А. Побережная, В.Е. Сафонов, А.С. Тагиевы, Н.А. Фролова, О.И. Чепунов, Т.М. Шамба, А.И. Экимов и многие другие.

Методическую основу работы составляют как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В частности, диалектический, исторический, метод системного анализа, сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический методы.

Теоретическую основу исследования составили концептуальные положения и выводы российских ученых в области конституционного права, административного права, уголовного, уголовно-исполнительного права и общей теории права.

Нормативную и эмпирическую основу исследования составили положения Конституции РФ 1993 года, международные правовые акты (в том числе Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.), федеральное законодательство (в частности, Федеральный закон № 212 - ФЗ от 21.07.2014 г. "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" и ряд иных федеральных законов, в частности: Федеральный закон № 32 - ФЗ от 04.04.2005 г. "Об Общественной палате Российской Федерации", Федеральный закон № 76 - ФЗ

от 10.06.2008 г. "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания"), указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, акты иных федеральных органов исполнительной власти РФ, законы и подзаконные акты субъектов РФ, актов органов местного самоуправления.

Структура магистерской работы отражает логику, содержание и результаты исследования. Она состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие существенные элементы новизны положения:

- 1) Одной из главных проблем функционирования ОНК является проблема финансирования деятельности ее членов в части компенсации затрат на проезд к местам принудительного содержания, удаленным от административных центров, отправку корреспонденции, приобретение расходных материалов и оплату средств связи. К сожалению, средств, выделяемых общественными объединениями, выдвинувшими кандидата в состав ОНК, крайне не достаточно. Для решения данной проблемы необходимо рассмотреть все возможные варианты, например, финансировать деятельность ОНК из бюджетов субъектов РФ.
- 2) Возможным направлением повышения эффективности работы ОНК является публичность и открытость этой работы, направленная на повышение прозрачности деятельности ОНК, популяризацию этого вида работы, а также распространение лучших практик деятельности ОНК.
- 3) В целях повышения эффективности деятельности ОНК субъектов РФ необходимо ввести новую статью в Федеральный закон № 76-ФЗ,

обязывающую ОНК субъектов РФ ежегодно направлять в Общественную палату РФ информацию о результатах своей работы, а также изменить порядок формирования ОНК с помощью:

- увеличения числа организаций, обладающих правом выдвигать кандидатуры в состав ОНК, посредством наделения правом выдвижения кандидатур некоммерческие организации, осуществляющие свою деятельность не менее трех лет со дня регистрации;

- увеличения срока формирования ОНК с 90 до 120 дней для того, чтобы иметь возможность проверки кандидатов в члены ОНК и выдвинувших их общественных объединений на соответствие требованиям федерального законодательства, а также направления назначенным членам ОНК мандатов.

Основное содержание работы

В первой главе магистерской работы рассматривается правозащитная функция общественного контроля: содержание и формы реализации.

В частности первый параграф посвящен теоретико-методологические основы общественного контроля и его место в системе защиты прав и свобод человека и гражданина.

Во втором параграфе была рассмотрены виды и формы реализации общественного контроля.

Вторая глава «Правовое регулирование деятельности общественных наблюдательных комиссий как субъектов общественного контроля в сфере обеспечения прав человека в местах лишения свободы» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе второй главы рассмотрен правовой статус общественных наблюдательных комиссий.

Во втором параграфе раскрываются практические проблемы и основные перспективы совершенствования деятельности общественных наблюдательных комиссий.

При написании работы использованы действующие нормативно-правовые акты, учебники и учебные пособия по уголовному и международному праву, монографии, а также актуальные статьи периодических изданий.

Заключение работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего выпускного исследования.

Общественные наблюдательные комиссии – уникальный инструмент общественного контроля и важнейшее приобретение гражданского общества не только в российском, но и международном масштабе. Однако защита прав человека в местах принудительного содержания – сложная и чувствительная сфера, а потому институт ОНК необходимо не только развивать, но и совершенствовать.

Учитывая вышеизложенное и в целях совершенствования деятельности ОНК и повышения их эффективности целесообразно предложить следующее:

- совершенствовать законодательство, регламентирующее деятельность ОНК, с целью повышения их эффективности и ответственности за результаты деятельности;
- создать постоянно действующие площадки обмена опытом деятельности ОНК на межрегиональном и федеральном уровнях;
- внести изменения в Федеральный закон от 10.06.2008 года N 76-ФЗ «Об осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», в части порядка формирования ОНК и регламентации их деятельности;
- подготовить при участии институтов гражданского общества предложения по внесению изменений в Постановления Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 года N 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от

отбытия наказания в связи с болезнью» и от 14 января 2011 года N 3 «Правила медицинского освидетельствования подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений» в части расширения перечня заболеваний, сокращения объема и сроков рассмотрения материалов, представляемых в суды. В настоящее время более чем в 50% случаев лица, имеющие серьезные заболевания, умирают в местах лишения свободы, не дождавшись решения суда;

- проанализировать целесообразность зарубежного финансирования проектов, связанных с обучением членов ОНК;

- расширить перечень мест принудительного содержания, подлежащих проверке членами ОНК, включив в их число психиатрические больницы;

- установить ограничение на вхождение в состав ОНК лиц, родственники которых отбывают наказание на территории данного региона либо служат (работают) в территориальном органе исполнительной власти, в юрисдикции которого имеются места принудительного содержания;

- снизить обязательный срок регистрации организаций, которые могут выдвигать кандидатов в члены ОНК, с 5 лет до 3 лет;

- изменить в ФЗ-76 и других нормативных актах, регламентирующих деятельность ОНК, термин «общественные объединения» на «некоммерческие организации» (НКО);

- запретить членам ОНК получать деньги под любым предлогом и на любые цели в рамках осуществляемой ими деятельности;

- закрепить право членов ОНК участвовать в приеме населения руководителями территориальных органов исполнительной власти, в которых имеются места принудительного содержания, по вопросам, относящимся к компетенции ОНК;

- обязать руководителей территориальных органов исполнительной власти, в ведении которых имеются места принудительного содержания,

проводить рабочие совещания с региональными ОНК не реже одного раза в полугодие;

- ввести запрет на осуществление проверочных мероприятий членами ОНК, находящимися в состоянии алкогольного или наркотического опьянения (свыше 0,3 промилле);

- любое неисполнение законных требований членов ОНК, а также факты нарушения закона и регламента должны оформляться соответствующим актом, составляемым должностным лицом проверяемого подразделения;

- обязать членов ОНК в течение 48 часов после осуществления проверки направлять отчет в адрес руководства проверяемого органа исполнительной власти;

- определить перечень документов, которые ведомство (учреждение) обязано предоставлять членам ОНК в ходе проверки;

- разработать единые формы документов, используемых в деятельности ОНК, разрешить членам ОНК использовать в ходе проверочных мероприятий приборы, позволяющие определять химический состав воздуха, влажность, уровень освещенности в помещениях, предназначенных для принудительного содержания граждан;

- разрешить допуск экспертов-медиков в места принудительного содержания с разрешения руководства проверяемого учреждения (подразделения).

