

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И
ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ В МЕСТАХ
ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 432 группы

направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета

Шилкиной Светланы Юрьевны

Научный руководитель

доцент, к.п.н. _____

должность, уч. степень, уч. звание

« _____ » _____ 20 ____ г.

_____ Е.В. Бердникова

(подпись) (инициалы, фамилия)

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ _____

должность, уч. степень, уч. звание

« _____ » _____ 20 ____ г.

_____ Г.Н.Комкова

(подпись) (инициалы, фамилия)

Саратов 2021

Введение

Контроль институтов гражданского общества, общественных объединений и граждан за деятельностью государственных органов – важная конституционная гарантия, являющаяся одним из признаков демократического правового государства. Проблема взаимодействия гражданского общества и государства приобретает свою значимость в случаях, когда речь идет о реализации государственного принуждения к членам общества.

Актуальность темы исследования обусловлена возрастающим значением деятельности общественных формирований в области обеспечения прав и законных интересов лиц, содержащихся в местах принудительного содержания. В изменяющихся политических и социально-экономических условиях обеспечение правового статуса указанных лиц путем осуществления общественного контроля признано приоритетной задачей, стоящей перед государством.

Уголовно-исполнительная система как объект контроля вызывает особый интерес у общественности, что является результатом многочисленных фактов необоснованного применения мер государственного принуждения в деятельности государственных структур. Такие факты стимулируют активность общественных формирований, способствуют развитию взаимодействия общества и государства в данной сфере.

Целью работы является проведение исследования осуществления общественного контроля за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в местах принудительного содержания, с учетом анализа законодательства, результатов его практического применения и эффективности, а также определения перспектив развития общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

Для достижения указанной цели была предпринята попытка решить следующие **задачи**:

- раскрыть понятие, сущность и функции общественного контроля за обеспечением прав и законных интересов лиц, содержащихся в местах принудительного содержания;

- проанализировать историю становления и развития общественного контроля как формы правозащитной деятельности в пенитенциарной системе России;

- исследовать международно-правовое регулирование и зарубежный опыт участия общественности в контроле за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в местах принудительного содержания;

- проанализировать правовое положение и содержание деятельности общественных объединений в осуществлении контрольной деятельности в исследуемой области;

- исследовать организационно-правовые механизмы взаимодействия отдельных общественных формирований с органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы, так и между собой;

- разработать предложения по совершенствованию организационных и правовых основ общественного контроля в данной области.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере организации и правового регулирования общественного контроля за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в местах принудительного содержания.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие особенности организации общественного контроля за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в местах принудительного содержания, а также практические проблемы взаимодействия уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества при осуществлении общественного контроля.

Степень научной разработанности. Теоретическую основу исследования вопросов сущности контроля составили труды В.Г. Афанасьева,

В.П. Беляева, Ю.М. Козлова, В.Т. Литвиненко, Ф.Ш. Измайловой, В.М. Горшенева и С.А. Авакьяна, О.Е. Кутафина, А.А. Плотникова.

В ходе работы над исследованием автор также неоднократно обращался к работам М.В. Баглая, Е.В.Бердниковой, Н.В. Витрука, Г.Н. Комковой, В.В. Лапаевой, М.С. Студеникиной, В.Е. Чиркина.

Основу исследования составили фундаментальные труды, посвященные исследованию вопросов общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы и обеспечением прав лиц, содержащихся в местах принудительного содержания, И.Ж. Исакова, М.Р. Кулиева, В.В. Федорова, Г.Л. Головешкина, С.М. Зубарева, Р.В. Колодина.

Отдельные направления и формы организации сотрудничества исправительных учреждений с общественными объединениями рассматриваются в работах Л.В. Аكوпова, А.А. Аксенова, Н.С. Артемьева, С.Н. Афоничкина, В.П. Беляева, Н.А. Беляева, К.В. Воронковой, В.Д. Граждана, А.Я. Гришко, П.В. Десятых, Н.В. Желтовой, А.П. Матвеева, Б.К. Мецаева, А.В. Морозова, А.А. Павлова, В.И. Туровцева.

Методологическую основу работы составляют общенаучные, специальные методы научного познания, в частности, анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнительно – правовой, формально – юридический, исторический, статистический методы.

Теоретическую основу работы составляют труды российских ученых, исследовавших проблемы в области общественного контроля за деятельностью государства в целом и особенности общественного контроля за обеспечением прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, а также другие научные работы в области общей теории права, конституционного, административного, уголовного, уголовно-процессуального права по данной теме исследования.

Правовая основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, международных актов, федеральных законов,

подзаконных нормативно-правовых актов, законодательства советского периода, а также материалов судебной практики по исследуемым вопросам.

Эмпирическую основу работы составили статистические материалы Федеральной службы исполнения наказаний, отчеты Общественной палаты Российской Федерации, отчеты Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, материалы научно-практических конференций и круглых столов, посвященных исследуемой проблематике, также материалы практики судов по теме выпускной квалификационной работы.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка.

Основное содержание работы

В главе 1 работы «Общая характеристика форм взаимодействия общества и государства в области контроля за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания» исследуется значение личных прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительного содержания, раскрывается понятие и содержание общественного контроля, а также основные формы взаимодействия общества и государства в данной области.

Соблюдение прав человека при привлечении его к уголовной ответственности, предусматривающей лишение свободы, обеспечивается системой гарантий, включающей в себя, с одной стороны, набор прав (возможность направлять жалобы), а с другой стороны, контроль органов государственной власти и местного самоуправления, судебный контроль, прокурорский надзор, общественный контроль за соблюдением прав администрацией учреждений и органов, исполняющих наказание.

Исследование общественного контроля как вида социального контроля позволяет представить его как систему процедур и механизмов,

предполагающих наблюдение и анализ деятельности объектов со стороны институтов гражданского общества и осуществляемых с целью выявления нормативных отклонений в процессе функционирования властных органов и поддержания либо восстановления нарушенных правовых установлений. При этом объектом выступает лицо, в отношении которого реализуются мероприятия, связанные с наблюдением и оценкой его действий и решений. В качестве предмета общественного контроля следует рассматривать правовое состояние объекта, определяемое критерием соответствия целям и задачам контрольной деятельности¹.

Основными задачами общественного контроля являются: формирование и развитие гражданского правосознания, повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, реализация гражданских инициатив в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечение прозрачности в деятельности государственной власти и иных органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия.

Отметим, что основная функция общественного контроля - деятельность специализированных органов по установлению соответствия функционирования учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания нормативно-правовым стандартам.

Данными субъектами являются: Общественная палата Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, законодательно предусмотрена возможность создания общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекций, групп

¹Комкова Г.Н., Бердникова Е.В. Содержание объекта и предмета общественного контроля в Российской Федерации: теоретико-правовые вопросы // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 4.

общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля.

В Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации вопросам общественного контроля посвящена статья 23, где указано, что общественные объединения оказывают содействие в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, принимают участие в исправлении осужденных²

Следует обратить внимание, что законодатель делает акцент на ОНК как субъекте общественного контроля. Однако практика реализации законодательных положений позволяет сделать вывод о том, что субъектами общественного контроля в местах принудительного содержания являются члены Общественной палаты РФ и ее субъектов, Общественный совет при ФСИН России, неправительственные правозащитные организации, родительские комитеты при исправительных учреждениях, а также представители средств массовой информации³.

Во 2 главе «Организационный и правовой аспекты деятельности общественных формирований, осуществляющих контроль за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания» рассматривается правовое регулирование и содержание деятельности субъектов общественного контроля, установлена роль правозащитных организаций и средств массовой информации в механизме обеспечения прав и свобод, а также основные проблемы и пути их совершенствования.

Механизм защиты конституционных прав и свобод включает в себя разнообразные элементы, среди которых конституционные нормы,

²Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 N 1-ФЗ (ред. от 23.11.2020) // СЗ РФ. 1997. №2. Ст.198.

³ Потапов А.М., Александров А.С. К вопросу о субъектах общественного контроля за соблюдением прав осужденных в местах лишения свободы [Электронный ресурс]. URL: https://fsin.gov.ru/territory/Vipe/journal_bulletin_of_the_institute/archive/magazine/24/06 (дата обращения 18.12.2020)

дополняющие их нормы отраслевого законодательства. Их значение заключается в субъективных правах, позволяющих обратиться за защитой охраняемых прав.

Перед субъектами общественного контроля стоят такие задачи, как контроль за обоснованностью решений органов исполнительной власти, контроль в области соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, контроль в сфере надлежащего распределения ресурсов и т.д.

Общественная палата Российской Федерации, являясь субъектом общественного контроля, обеспечивает взаимодействие общественных объединений и иных некоммерческих организаций с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за их деятельностью, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания⁴.

Общественный контроль осуществляется Общественной палатой Российской Федерации в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, а также в таких формах взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения и слушания. Кроме того, законодательно предусмотрена возможность привлечения представителей средств массовой информации к обсуждению некоторых вопросов.

Важное место в обеспечении связи между населением и структурами гражданского общества занимают ежегодные доклады о состоянии гражданского общества. В них характеризуются основные направления

⁴ Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

развития гражданского общества, выявляются проблемы в работе общественных организаций с органами власти, акцентируется внимание на вопросах развития эффективных связей власти и общества.

Федеральным законом от 10 июня 2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»³ определено, что общественный контроль осуществляют общественные наблюдательные комиссии, члены общественных наблюдательных комиссий, а содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, - общественные объединения и социально ориентированные некоммерческие организации.

Важным этапом в развитии общественного контроля за обеспечением прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, является стало создание общественных наблюдательных комиссий (ОНК), осуществляющих свою деятельность 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».

В настоящее время Общественные наблюдательные комиссии действуют на территории каждого субъекта Российской Федерации.

В законодательстве закреплены следующие задачи ОНК: осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, образуемые в субъектах России; подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений по результатам осуществления общественного контроля; содействие сотрудничеству общественных объединений, социально ориентированных некоммерческих организаций, администраций мест принудительного содержания, органов государственной власти в пределах территории субъекта Российской Федерации, осуществляющих свою деятельность в данной области.

Действительно, при условии определенного уровня регламентации общественный контроль является эффективным средством в данной области, в связи с чем возникает необходимость более четкого закрепления данной общественной деятельности⁵. Это касается не только несовершенства нормативной базы, выражающегося в противоречиях между федеральным законодательством и ведомственными актами ФСИН РФ, но и вопроса недостаточного обеспечения правозащитной деятельности, а также другие причины.

Отдельно рассматривается проблема финансирования деятельности. Предполагается, финансирование будет осуществляться за счет средств, предусмотренных в бюджетах субъектов Российской Федерации региональным общественным палатам⁶. Сейчас такая деятельность оплачивается из личных средств, которых не хватает, и как следствие не всегда удается выполнить всю необходимую работу. Данные средства не должны явиться оплатой деятельности, а возмещением затрат.

Кроме того, в соответствии с поручением необходимо рассмотреть вопрос о возможности повышения эффективности общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, в том числе путем совершенствования порядка формирования и деятельности общественных наблюдательных комиссий.

В сложившейся ситуации деятельно ОНК как независимого института гражданского общества является предопределяющей. Однако в регламентации их деятельности существуют пробелы. Члены ОНК в определённом законом порядке вправе запрашивать у администраций мест лишения свободы документы и сведения, необходимые для проведения общественного контроля. Однако порядок направления данного запроса не указан. Член

⁵ Зиньков Е. Н. Правовое регулирование общественного контроля за обеспечением прав и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы // Вестник Самарского юридического института. 2020. № 2(38). С. 43–46.

⁶ Президент поручил разработать механизм финансирования ОНК из бюджетов регионов [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2715/newsitem/56690> (дата обращения 01.04.2021)

комиссии может знакомиться с медицинской документацией заключенного, но в случае его устного отказа действия члена ОНК будут неправомерными, а причины отказа могут быть весьма разнообразными. Это сильно затрудняет затребование сведений о состоянии здоровья заключенных, о своевременности оказания им медицинской помощи.

Еще одной проблемой является положение закона о том, что в случае обсуждения членами общественной наблюдательной комиссии вопросов, не относящихся к обеспечению прав подозреваемых и обвиняемых в местах принудительного содержания, либо нарушения членами общественной наблюдательной комиссии правил внутреннего распорядка, беседа немедленно прерывается. Эта норма значительно ограничивает возможности наблюдателей. Например, для того, чтобы добиться доверительной беседы, приходится затрагивать различные отвлеченные темы. Данная норма позволяет сотрудникам исполнительной системы существенно ограничить правозащитную деятельность членов ОНК.

В то же время отметим, что все еще сохраняется обязанность предварительного согласования посещения комиссией учреждений с территориальными органами, в результате чего снижается эффективность контрольной функции. Существующий порядок необходимо дополнить внеплановыми проверками.

Отдельное внимание уделено правозащитным организациям и средствам массовой информации.

Общественные объединения являются важными структурными элементами гражданского общества, призванными защищать права и свободы лиц. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» определяет общественное объединение как добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе

граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в Уставе⁷.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия.

Представители общественности, прежде всего неправительственных правозащитных организаций, контролируют обеспечение прав лиц в пенитенциарной системе. Одной из целей деятельности общественных формирований является привлечение внимания общественности к проблемам исполнения наказаний.

Сегодня можно наблюдать рост активизации деятельности различных правозащитных общественных объединений в данной области. Государство, безусловно, стимулирует деятельность общественных объединений, которые занимаются предупреждением и профилактикой правонарушений, реагируют на имеющиеся факты неправомерного поведения.

Общественными правозащитными организациями регистрируется значительное количество нарушений прав человека в местах лишения свободы, включая унижающие человеческое достоинство условия содержания, применение пыток, жестокого обращения, отсутствие эффективных средств государственной защиты от произвольных действий сотрудников.

Правозащитные организации подвергаются значительным ограничениям в своей работе и не удовлетворены своим положением, поскольку нет прочного законодательного статуса, экономической базы и материальной помощи⁸.

Необходимо выделить следующие направления по улучшению деятельности общественных объединений и укреплению взаимодействия пенитенциарных учреждений с общественностью: привлечение к работе с

⁷ Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁸ Концепция правоохранительной политики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.igpran.ru> (дата обращения: 05.04.2021).

осужденными различных общественных организаций, привлечение средств массовой информации к информационному обеспечению участия общественных организаций в делах пенитенциарных учреждений, содействие общественных организаций, и различных коммерческих структур в бытовом и трудовом устройстве осужденных оказание им социальной, гуманитарной и иной помощи, развитие спонсорской деятельности, благотворительности, попечительства, расширение и углубление сотрудничества с официальными религиозными конфессиями.

Деятельность СМИ в Российской Федерации регулируется многочисленными нормативно-правовыми актами, в том числе Законом РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года, «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» от 13 января 1995 года, «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 года, а также другими нормативно-правовыми актами РФ.

При этом эффективность средств массовой информации в части борьбы с недостатками существенно выше, если они конструктивно взаимодействуют институтами общественного контроля и наоборот. Считаем, что от этого зависит влияние и успех в достижении целей правозащитной деятельности. Кроме того, такое сотрудничество способствует повышению авторитета правозащитных организаций.

Заключение

В механизме обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания, значительное место занимает общественный контроль. Он выступает качественным показателем развития гражданского общества.

Одним из важнейших направлений современного развития России является стремление к соблюдению прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Однако ущемления и

ограничения прав и свобод граждан имеют массовый характер. В такой ситуации необходимость деятельности субъектов общественного контроля очевидна и не вызывает сомнений.

К сожалению, сегодня приходится констатировать ряд проблем в области общественного контроля за деятельностью УИС. Отсутствие необходимых полномочий субъектов общественного контроля способствует снижению его результативности.

В первую очередь необходимо внести изменения и предоставить трем субъектам, в числе которых Общественная палата РФ, Уполномоченный по правам человека и Совет по правам человека при Президенте РФ право формирования Общественных наблюдательных комиссий, исключая монополию Общественной палаты и возможность согласования людей со службами исполнения наказаний.

Считаем, что такие изменения в законодательстве, как расширение перечня организаций, обладающих правом на выдвижение кандидатов, продление процедур формирования ОНК и рассмотрения поступивших документов будут способствовать качественному отбору кандидатов и большей независимости ОНК в своей деятельности

Кроме того, одной из проблем является финансирование деятельности правозащитных организаций, в том числе ОНКВ результате недостаточности средств правозащитная деятельность не всегда ведется в должной мере. Давно назрела необходимость внесения изменений в законодательство, которые предусматривают финансирование деятельности общественных наблюдательных комиссий за счет средств бюджета субъекта. Но это должно являться исключительно возмещением затрат, но не оплатой деятельности.

Кроме того, важнейшей задачей является совершенствование законодательства в области защиты прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Считаем, что возвращение права законодательной инициативы положительно скажется на законодательной деятельности и позволит охватить более широкий круг вопросов.

Отметим, что сохранившаяся обязанность предварительного согласования посещения комиссией учреждений с территориальными органами значительно снижает эффективность контрольной функции. Существующий порядок необходимо дополнить внеплановыми проверками.

Рассматривая эффективность деятельности общественных объединений и средств массовой информации отметим, что борьба с недостатками уголовно-исполнительной системы выше, если они конструктивно взаимодействуют с институтами общественного контроля и наоборот. Без тесных контактов с их представителями, работа не будет иметь необходимого общественного резонанса. Необходимо уделить данному вопросу особое внимание.

Государство стремится к формированию скоординированной, эффективно функционирующей политике в данной сфере. Создание и дальнейшее совершенствование общественного контроля и решение существующих проблем несомненно будет способствовать развитию гражданского общества в Российской Федерации.