

© Козодаева О.Н., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-507-514

УДК 343

## **ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА РАБОТОЙ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ, ИСПОЛНЯЮЩИХ НАКАЗАНИЯ**

**О.Н. Козодаева**

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина  
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8126-1805>, e-mail: tam\_fon@mail.ru

**Аннотация.** Автором проанализировано законодательство и практика осуществления общественного контроля за работой учреждений и органов, исполняющих наказания. Рассмотрены основные принципы и направления деятельности Общественных наблюдательных комиссий (ОНК), перечислены проблемные аспекты взаимодействия администраций исправительных учреждений (ИУ), СМИ и представителей общественности. Кроме этого, исследуются концептуальные основы уголовно-исполнительной системы (УИС), меры правового, организационного, информационного, социально-экономического характера, направленные на прозрачность и улучшение условий отбывания наказания. Автором констатировано, что на практике имеют место случаи, при которых не понимание и незнание уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительского законодательства членами ОНК, их неумение дать объективную правовую оценку поведению и действиям конкретного субъекта (следственно-арестованного, осужденного) и должностных лиц администраций Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) зачастую создает предпосылки к дестабилизации работы учреждений принудительного содержания (ПС) и нарушению порядка отбывания наказаний. Кроме того, в работе отмечено, что с процедурой защиты прав осужденных существуют и другие неразрешенные задачи. Так, автор указывает на то, что до настоящего времени остаются до конца нерешенными вопросы модернизации и оптимизации системы охраны ИУ, укрепления материальной базы, формирования современной информационной и телекоммуникационной инфраструктур, обеспечения необходимого уровня социальной защиты работников УИС, внедрения современных технологий и технических средств в практику исполнения наказаний и многие другие.

**Ключевые слова:** общественный контроль; общественно наблюдательная комиссия; уголовно-исполнительная система; исправительные учреждения; общественность; институты гражданского общества; гласность; публичность

Исследование проблемных аспектов в области осуществления общественного контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, прежде всего, связано с анализом действующего законодательства и практикой его применения. Оценить эффективность, результаты работы и перспективы развития уголовно-исполнительной системы (далее УИС) не представляется возможным без механизмов взаимодействия государства с институтами гражданского общества. Российское государство призвано уважать и охранять права, свободы и законные интересы лиц, отбывающих наказание, обеспечивать законность применения средств их исправления, их правовую защиту и личную безопасность при исполнении наказаний. Необходимо проводить систематическое наблюдение и проверки по вопросам соответствия деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, требованиям действующего уголовно-исполнительного и иного законодательства.

По проблемам деятельности УИС Указом Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляется Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам», при ФСИН создан Общественный совет<sup>1</sup>. Актуальная информация о деятельности Общественного совета размещена на официальном интернет-сайте ФСИН. Этот постоянно действующий совещательно-консультативный орган при ФСИН осуществляет свою деятельность на основе принципов законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, невмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную, уголовно-исполнительную деятельность, а также невмешательства в производство по делам об административных правонарушениях. Целью создания такого Совета – привлечение общественности к участию в решении задач, стоящих перед УИС, защите прав и законных интересов сотрудников, работников и ветеранов УИС, а также осужденных и лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в следственных изоляторах.

---

<sup>1</sup> О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляется Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам: указ Президента РФ от 04.08.2006 № 842 // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.

Ежегодно Общественный совет при ФСИН России составляет отчет о своей проделанной работе. Так, в 2018 г. членами совета были осуществлены выезды в исправительные учреждения и следственные изоляторы Республики Адыгея, Бурятии, Рязанской, Смоленской и Тамбовской областях. В рамках проведения пресс-конференций, «круглых столов» с сотрудниками пенитенциарной системы, членами региональных ОНК и общественных советов обсуждались проблемные вопросы содержания осужденных и социально-экономическое развитие УИС России. Были проанализированы статистические сведения, например, за 2018 г. Общественный совет рассмотрел 196 обращений, жалоб, заявлений по вопросам трудовых отношений, образования, медицинского обслуживания, условно-досрочного освобождения и др. Практика показывает, что положительно влиять на исправление осужденных, минимизировать в деятельности УИС недостатки в социальной и экономической сферах, а также выявлять и устранять имеющиеся или допущенные нарушения помогает такое средство, как общественный контроль.

К основным нормативно-правовым актам по осуществлению общественного контроля за работой учреждений и органов, исполняющих наказания, относятся: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (далее УИК РФ)<sup>2</sup> и 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»<sup>3</sup> (далее ФЗ № 76). Так, согласно статье 23 УИК РФ общественный контроль за обеспечением прав человека в исправительных центрах, исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях осуществляют общественные наблюдательные комиссии (далее ОНК), образованные в субъектах РФ в соответствии с ФЗ № 76, и их члены, на основании и в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

ОНК действуют на постоянной основе, руководствуясь принципами приоритета прав человека, добровольности, равноправия, объективности и законности, в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принуди-

---

<sup>2</sup> Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

<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 № 76-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

тельного содержания. В своей работе члены ОНК руководствуются Кодексом этики, который утверждается Общественной палатой РФ по представлению совета Общественной палаты. Обеспечение прозрачности, публичность, сотрудничество и взаимодействие со средствами массовой информации, развитие благотворительности, повышение уровня правосознания и правовой культуры, а также духовно-нравственное воспитание: все это является необходимыми направлениями работы учреждений и органов, исполняющих наказание совместно с представителями общественности.

Актуальная информация об осуществлении общественного контроля ОНК за работой учреждений и органов, исполняющих наказание, должна быть размещена на официальном интернет-сайте конкретного субъекта РФ. Исследование показало, что зачастую субъекты РФ не обновляют информацию о деятельности ОНК, нет общих статистических данных, обобщающих их работу, а следовательно, объективно оценить качество и эффективность работы ОНК не представляется возможным. Целесообразно информировать общественность о деятельности ОНК с УИС, факты их взаимодействия должны носить публичный характер и положительный опыт работы.

Уголовно-исполнительный кодекс РФ регламентирует осужденным право обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в общественные наблюдательные комиссии, общественные объединения. Положение уголовно-исполнительного закона о допуске общественности к участию и контролю за деятельностью государства в сфере исполнения наказаний является проявлением принципа демократизма, закрепленного в статье 8 УИК РФ.

Основополагающим нормативно-правовым актом в рассматриваемом вопросе следует выделить Распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года», которое содержит положения основных направлений, форм и методов совершенствования и развития УИС, ее взаимосвязь с государственными органами и институтами гражданского общества<sup>4</sup>. Концептуальными целями являются: повышение эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания; сокращение рецидива преступлений за счет повышения эффективности социальной и психологической рабо-

---

<sup>4</sup> О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

ты в местах лишения свободы и развития системы постпенитенциарной помощи; гуманизация условий содержания осужденных; повышение гарантий соблюдения их прав и законных интересов.

Порядок посещения учреждений УИС членами ОНК регламентирован Приказом ФСИН от 28 ноября 2008 г. № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий»<sup>5</sup>. В рамках указанного акта администрация УИС проводит с подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными к лишению свободы ряд правовых, организационных, информационных, социально-экономических, культурных мер, позволяющих членам ОНК принимать активное участие в разрешении имеющихся проблемных вопросов.

Кроме указанных выше нормативно-правовых актов общественный контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, проводится в рамках Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ<sup>6</sup>; Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»<sup>7</sup> от 15 июля 1995 г.; Указа Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам»<sup>8</sup>, а также иные подзаконные акты.

---

<sup>5</sup> Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий: приказ ФСИН России от 28.11.2008 № 652 (ред. от 18.03.2019) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 2009 г. № 4.

<sup>6</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>7</sup> О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

<sup>8</sup> О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам: указ Президента РФ от 04.08.2006 № 842 // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.

На практике имеют место случаи, при которых непонимание и не знание уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства членами ОНК, их неумение дать объективную правовую оценку поведению и действиям конкретного субъекта (следственно-арестованного, осужденного) и должностных лиц администраций ФСИН России зачастую создает предпосылки к дестабилизации работы учреждений ПС и нарушению порядка отбывания наказаний. Дискуссионным аспектом является и тот факт, как без специальных знаний в вышеперечисленных областях права, члены ОНК имеют возможность участвовать в обеспечении деятельности институтов условно-досрочного освобождения, а также подготовке решений об изменении условий отбывания наказания и вида исправительного учреждения в качестве мер поощрения или взыскания, применяемых к осужденному.

С процедурой защиты прав осужденных существуют и другие неразрешенные задачи. Так, до настоящего времени остаются до конца нерешенными вопросы: модернизация и оптимизация системы охраны ИУ, укрепление материальной базы, формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктур, обеспечение необходимого уровня социальной защиты работников УИС, внедрение современных технологий и технических средств в практику исполнения наказаний и мн. др. Указанные проблемы и переполнение осужденными учреждений и органов, исполняющих наказания, ведут к ухудшению условий их содержания. Учащаются факты конфликтных ситуаций, лицами в местах лишения свободы совершаются повторные преступления, а со стороны администрации ИУ отсутствует должный контроль за «спецконтингентом».

Исследование законодательства и правоприменительной практики позволяет сделать вывод о том, что, к сожалению, сегодня сотрудничество УИС с представителями общественности не совершенно. Велико негативное влияние внутренних и внешних факторов на гласное и открытое осуществление общественного контроля и работу ОНК. В силу различного рода обстоятельств и статуса институты гражданского общества не в состоянии объективно и публично по существу разобраться со многими вопросами политического, социально-экономического, трудового, психологического характера.

Поступила в редакцию 12.08.2019 г.

Поступила после рецензирования 09.09.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

**Информация об авторе**

*Козодаева Олеся Николаевна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8126-1805>, e-mail: tam\_fon@mail.ru

**Для цитирования**

*Козодаева О.Н. Проблемные аспекты осуществления общественного контроля за работой учреждений и органов, исполняющих наказания // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 507-514. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-507-514*

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-507-514

**PROBLEM ASPECTS OF PUBLIC CONTROL  
IMPLEMENTATION OF THE WORK OF INSTITUTIONS  
AND AUTHORITIES THAT CONDUCT SENTENCES**

**O.N. Kozodaeva**

Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8126-1805>, e-mail: tam\_fon@mail.ru

**Abstract.** We analyze the legislation and practice of public control implementation of the work of institutions and authorities that conduct sentences. We consider the basic principles and directions of the Public Monitoring Commissions (PMC) activities, we list the problem aspects of the administrations interaction of corrections facilities (CF), mass media and public members. In addition, we study the conceptual foundations of the penal system (PS), measures of legal, organizational, informational, social and economic nature aimed at transparency and improving the conditions of serving a sentence. We ascertain that in practice there are cases in which misunderstanding and ignorance of the criminal, criminal procedural and correctional law legislation by members of the PMC, their inability to give an objective legal assessment of the behavior and actions of a particular subject (remand prisoner, convicted) and officials of administrations of the Federal Penitentiary Service (FPS of Russia) often creates prerequisites for destabilizing the work of institutions of forced detention (FD) and violating the order of serving sentences. In addition, we note that there are other unresolved tasks with the procedure for protecting the rights of convicted prisoners. Thus, we point out that to date, the issues of modernization and optimization of the security system of the CF, strengthening the material base, the formation of modern information and telecommunication infrastructures, ensuring the necessary level of social

protection of the PMC employees, introducing modern technologies and technical means into practice of conduct of sentences and many others have remained unresolved.

**Keywords:** public control; public monitoring commission; penal system; correctional facilities; public; civil society institutions; openness; publicity

Received 12 August 2019

Reviewed 9 September 2019

Accepted for press 21 November 2019

#### **Information about the author**

*Kozodaeva Olesya Nikolaevna* – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Associate Professor of Criminal Law and Procedure Department. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8126-1805>, e-mail: tam\_fon@mail.ru

#### **For citation**

Kozodaeva O.N. Problemnyye aspekty osushchestvleniya obshchestvennogo kontrolya za rabotoy uchrezhdeniy i organov, ispolnyayushchikh nakazaniya [Problem aspects of public control implementation of the work of institutions and authorities that conduct sentences]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 507-514. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-507-514 (In Russian, Abstr. in Engl.)