

Условия функциональности общественных наблюдательных комиссий как субъектов общественного контроля за деятельностью учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации

Е. В. КУЗНЕЦОВА – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент;

Е. А. КОЧЕТОВА – курсант 3 курса юридического факультета ВИПЭ ФСИН России

В статье предпринята попытка определить условия, при которых общественные наблюдательные комиссии как субъекты общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы будут реализовывать поставленные перед ними цель и задачи. Авторы предлагают отказаться от понятия «эффективность деятельности» применительно к общественным наблюдательным комиссиям и оценивать их с позиции функциональности. Под функциональностью общественных наблюдательных комиссий предлагается понимать их способность выполнять свои функции. Выявляются следующие условия функциональности общественных наблюдательных комиссий: согласованное правовое регулирование их деятельности, оптимальный порядок формирования комиссий и подготовки их членов к деятельности, физическая доступность учреждений для посещения общественными наблюдательными комиссиями, надлежащее финансирование деятельности общественных наблюдательных комиссий.

Ключевые слова: общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы; общественные наблюдательные комиссии; уголовно-исполнительная система; эффективность общественного контроля; функциональность общественного контроля.

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

Для цитирования: Кузнецова Е. В., Кочетова Е. А. Условия функциональности общественных наблюдательных комиссий как субъектов общественного контроля за деятельностью учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. *Ius publicum et privatum : сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*, 2021, № 5 (15), с. 95–99, DOI 10.46741/2713-2811-2021-5-95-99.

Terms of functionality public oversight commissions as subjects of public control over the institutions of the penitentiary system of the Russian Federation

E. V. KUZNETSOVA – Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. of Law, Associate Professor;

E. A. KOCHETOVA – 3rd Year Student of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

The article attempts to determine the conditions under which public supervisory commissions as subjects of public control over the penitentiary system will implement their goals and objectives. The authors propose to abandon the concept of "efficiency" in relation to public oversight commissions and evaluate them from the standpoint of functionality. It is proposed to understand the functionality of public oversight commissions as their ability to perform their functions. The authors identify the following conditions for the functionality of public oversight commissions: coordinated legal regulation of their activities, the optimal procedure for the formation of commissions and preparation of their members for activities, physical accessibility of institutions for visiting by public oversight commissions, proper funding for the activities of public oversight commissions.

Key words: public control over the penitentiary system; public oversight commissions; penitentiary system; the effectiveness of public control; public control functionality.

12.00.11 – Judicial activity, prosecutorial activity, law enforcement activity and human rights work.

For citation: Kuznetsova E. V., Kochetova E. A. Terms of functionality of public oversight commissions as subjects of public control over the institutions of the penitentiary system of the Russian Federation. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2021, no. 5 (15), pp. 95–99, DOI 10.46741/2713-2811-2021-5-95-99.

Вопросы эффективности и функциональности общественного контроля, в том числе за деятельностью уголовно-исполнительной системы, весьма актуальны на современном этапе развития общества и государства. Проблеме эффективности общественного контроля за деятельностью пенитенциарных учреждений не уделялось должного внимания в отечественной юридической науке, отсутствуют и официальные критерии оценки по аналогии с общественными советами при федеральных органах исполнительной власти, в отношении которых действуют Методика оценки и критерии эффективности деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. В отчетах общественных наблюдательных комиссий и последующих докладах общественных палат субъектов Российской Федерации представлены в основном количественные показатели (число посещений, проведенных мероприятий, поданных жалоб, подготовленных заключений и т. п.), что свидетельствует о продуктивности общественных наблюдательных комиссий, но не об эффективности их деятельности.

Считаем, что оценка эффективности деятельности любых общественных формирований выходит далеко за пределы традиционной формулы, указывающей на соотношение затраченных усилий и полученных результатов. Более того, в ряде случаев практически невозможно измерить затраченные ресурсы, потому как они включают задействованные не только материальные средства, но и в большей степени нематериальные – время, знания, труд активистов. Предлагаем оценивать деятельность общественных наблюдательных комиссий с по-

зиции их функциональности. Под функциональностью общественных наблюдательных комиссий понимается осуществление организацией возложенной на нее правообеспечительной функции, которая выражается в контроле за соблюдением прав личности в местах принудительного содержания и содействии их реализации. При этом количественные показатели не отражают ее выполнение. Требуется принципиально иной подход к оценке функциональности субъектов общественного контроля.

Попытаемся определить условия, при которых общественные наблюдательные комиссии будут функциональны. Недостаточно просто принять нормативный акт, определить субъектов, их права и обязанности, создать общественные наблюдательные комиссии в субъектах Российской Федерации – важно, чтобы созданный механизм общественного контроля функционировал и выполнял поставленные цель и задачи.

Для обеспечения выполнения функций любым субъектом необходимо создание должных условий. Общественные наблюдательные комиссии в данном случае не являются исключением, следовательно, актуальным становится вопрос выявления возможных условий их функциональности. На наш взгляд, к таковым можно отнести:

1. Согласованное и беспробельное правовое регулирование создания и деятельности общественных наблюдательных комиссий. Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» постоянно

совершенствуется, однако в ряде случаев учеными и практиками усматриваются некоторые недостатки в правовом регулировании соответствующей деятельности. Во-первых, нечетко сформулированы цель и задачи общественных наблюдательных комиссий, а ведь именно посредством целеполагания законодатель обосновывает необходимость той или иной формы деятельности. Исследователи отмечают и недостаточно продуманный механизм формирования общественных наблюдательных комиссий. Кроме того, закон закрепляет полномочия членов общественной наблюдательной комиссии, но не закрепляет полномочия комиссии в целом. Указывается на необходимость расширения перечня мест принудительного содержания, требующих общественного контроля, выделяется проблема недостаточного нормативного закрепления взаимодействия общественных наблюдательных комиссий, например, с общественными палатами субъектов Российской Федерации и др. В рамках статьи невозможно охарактеризовать все нормативные положения, требующие корректировки.

2. Оптимальный порядок формирования общественной наблюдательной комиссии. Некоторые авторы отмечают, что требования к кандидатам в члены общественной наблюдательной комиссии несколько завышены¹. Привлекают к себе внимание и такие проблемы, как недостаток времени для качественной проверки материалов на кандидатов в члены комиссии, ограничение полномочий члена тремя сроками. Члены общественных наблюдательных комиссий, продемонстрировавшие заинтересованность в своей деятельности и уже имеющие необходимый опыт, могли бы продолжать работу в дальнейшем. Кроме того, требование от общественных правозащитных организаций пятилетнего опыта работы в субъекте без каких-либо ограничений, по мнению исследователей, продемонстрировало свою несостоятельность при формировании общественных наблюдательных комиссий за деятельностью полиции. Предлагается увеличить число организаций, имеющих право выдвигать кандидатуры в состав общественных наблюдательных комиссий, путем сокращения требований к сроку деятельности². Полагаем, что проблемы, связанные с формированием общественных наблюдательных комиссий за деятельностью полиции, можно смело экстраполировать и на субъекты общественного контроля за уголовно-исполнительной

системой. Так, например, возникали сложности с формированием общественных наблюдательных комиссий в Чукотском и Ненецком автономных округах из-за недостаточного количества общественных организаций, имеющих право выдвигать членов. Это приводило к невозможности сформировать действенный состав комиссии.

3. Физическую доступность учреждений для посещения членами общественных наблюдательных комиссий. Качественное выполнение функций субъектов общественного контроля зависит от способности общественной наблюдательной комиссии и ее членов оперативно среагировать на жалобу, посетив учреждение. Понятие «физическая доступность» включает в себя территориальную расположенность учреждений, позволяющую нанести визит в максимально краткие сроки с минимальными экономическими затратами. Территория нашей страны огромна, некоторые учреждения уголовно-исполнительной системы размещены в отдаленных регионах, что является наследием советского периода развития уголовно-исполнительной системы и не способствует тому, чтобы быстро добираться в учреждение для визита, совершать посещения так часто, как это необходимо для целей общественного контроля.

Общественная палата Российской Федерации в докладе, посвященном десятилетию функционирования общественных наблюдательных комиссий в субъектах, приводит данные по размерам территории и количеству учреждений, приходящихся на одного члена комиссии в различных субъектах³. Так, в пересчете на одного члена комиссии площадь территории, на которой осуществляется общественный контроль, в Республике Саха (Якутия) в 100 раз больше, чем в Новгородской области, и в 10 тыс. раз больше, чем в Москве. Из приведенных данных видно, что физическая доступность учреждений в Якутии, Ямало-Ненецком автономном округе или Красноярском крае существенно ниже, поскольку регионы имеют значительную территорию, и наоборот, учреждения уголовно-исполнительной системы в городах федерального значения размещены компактно, что снижает временные и финансовые затраты на их посещение.

Если же брать показатель количества учреждений на одного члена общественной наблюдательной комиссии, то вновь антилидером по количественным показателям является Республика Саха (Якутия): на одного члена комиссии здесь приходится

23,8 мест принудительного содержания. Физически посетить такое количество учреждений, размещенных к тому же на отдаленных расстояниях, крайне сложно. Наоборот, в городах федерального значения на одного члена общественной наблюдательной комиссии приходится небольшое количество учреждений – от 1,8 до 5,3.

Поскольку изменить географические и климатические условия страны мы не можем, целесообразно предоставить субъектам Российской Федерации право вносить предложения о формировании состава общественной наблюдательной комиссии в количестве большем, чем предельная численность, установленная в законе (40 чел.), если того требуют те или иные условия субъекта, либо региональной общественной палате на основании инициативы общественной наблюдательной комиссии самостоятельно определять численность последней. При этом, на наш взгляд, потребуется расчет норм нагрузки на одного члена комиссии с учетом числа учреждений, лиц, содержащихся в местах принудительного содержания, повышающего критерия, обусловленного площадью и территорией региона. Эта проблема требует дальнейшего исследования.

Физическая доступность может быть также связана с готовностью администрации принимать комиссии в учреждении уголовно-исполнительной системы в то время, которое позволит наиболее удобно оценить ситуацию. Отметим, что физическая доступность пенитенциарных учреждений для осуществления общественного контроля существенно снизилась в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции, что негативно сказывается на реализации цели общественного контроля и требует пристального внимания со стороны государства, особенно в части совершенствования нормативного регулирования на уровне федерального закона.

4. Эффективную подготовку членов общественной наблюдательной комиссии к работе по их направлению деятельности. На наш взгляд, это важное условие, поскольку член комиссии должен осознавать значимость своей деятельности, знать свои права, обязанности, ограничения, иметь представление о местах принудительного содержания региона, в котором работает, прогнозировать возможные позитивные и негативные результаты своих действий или бездействия. В настоящее время данная работа организуется в основном путем издания и распространения соответствующих мето-

дических рекомендаций и учебно-методических пособий для членов общественных наблюдательных комиссий, информирования через официальные сайты и порталы и не предполагает какого-либо синхронного, очного обучения. На наш взгляд, реализация специальной обучающей программы, например, региональными общественными палатами повысила бы эффективность деятельности комиссии, осознанность и заинтересованность ее членов в результатах своей деятельности. Целесообразна такая учеба еще на стадии формирования общественной наблюдательной комиссии: это позволит отсеять тех кандидатов, которые стремятся войти в состав комиссии для определенного общественного статуса, а не активной работы.

5. Финансирование и материальное обеспечение деятельности общественных наблюдательных комиссий. Очевидно, что общественный контроль осуществляется на безвозмездной основе: для членов комиссий их деятельность представляет собой общественную неоплачиваемую нагрузку. При этом следует отметить, что некоторые мероприятия общественных наблюдательных комиссий требуют финансовых затрат: расходы на канцелярию, почтовые расходы, средства на должное информирование о деятельности общественных наблюдательных комиссий (хостинг сайта, например), транспортные расходы, содержание помещений для заседаний комиссии, компенсация телефонных переговоров и прочее. Федеральный закон указывает на два возможных источника финансирования деятельности общественных наблюдательных комиссий: со стороны общественного объединения, выдвинувшего члена в комиссию, а также со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Ими может быть оказана финансовая, имущественная, консультационная, информационная и иная поддержка. В настоящее время отмечается нехватка финансовых и материальных ресурсов. В 2021 г. Минюстом России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания” (в части совершенствования порядка формирования и деятельности общественных наблюдательных комиссий)», который предполагает, что расходы общественной наблюдательной

комиссии на осуществление ее деятельности будут покрываться, а также содействие в материально-техническом и информационном обеспечении их деятельности будет оказываться не только объединениями, выдвинувшими члена общественной наблюдательной комиссии, но и общественной палатой субъекта Российской Федерации за счет средств регионального бюджета⁴. Кроме того, указанный проект закона предполагает сокращение срока деятельности объединений, выступающих с инициативой выдвижения членов общественной наблюдательной комиссии, с 5 до 3 лет, что ранее и предлагалось исследователями. Планируется также расширение перечня объектов общественного контроля путем включения в него учреждений, исполняющих наказание в виде принудительных работ. Кроме того, предла-

гается дополнить перечень принципов деятельности общественных наблюдательных комиссий принципом их независимости и запрета вмешательства в их деятельность. Нормативное закрепление данного принципа и последовательное исполнение его на практике будут способствовать реализации общественными наблюдательными комиссиями своих функций и выступать в качестве условия их функциональности.

Предложенный нами перечень условий функциональности общественных наблюдательных комиссий не является исчерпывающим и, возможно, будет дополнен в ходе последующего изучения проблемы, в том числе после принятия и вступления в силу указанной выше инициативы по совершенствованию законодательства об общественном контроле.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Реент Я. Ю. Некоторые проблемы правового регулирования деятельности общественных наблюдательных комиссий // Человек: преступление и наказание. 2014. № 1 (84). С. 56. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-problemy-pravovogo-regulirovaniya-deyatelnosti-obschestvennyh-nablyudatelnyh-komissiy> (дата обращения: 14.10.2021).

² Ковалева И. В. Общественные наблюдательные комиссии в системе субъектов общественного контроля за деятельностью полиции в Российской Федерации // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 123–124. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennye-nablyudatelnye-komissii-v-sisteme-subektov-obschestvennogo-kontrolya-za-deyatelnostyu-politsii-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 18.10.2021).

³ URL: https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/doklad_onk_28022019_1.pdf (дата обращения: 22.10.2021).

⁴ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=117964> (дата обращения: 25.10.2021).

¹ Reent YA. YU. Nekotorye problemy pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti obshchestvennyh nablyudatel'nyh komissij // CHelovek: prestuplenie i nakazanie. 2014. № 1 (84). S. 56. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-problemy-pravovogo-regulirovaniya-deyatelnosti-obschestvennyh-nablyudatelnyh-komissiy> (data obrashcheniya: 14.10.2021).

² Kovaleva I. V. Obshchestvennye nablyudatel'nye komissii v sisteme sub"ektov obshchestvennogo kontrolya za deyatel'nost'yu politsii v Rossijskoj Federacii // Vestn. Nizhegorod. un-ta im. N. I. Lobachevskogo. 2019. № 5. S. 123–124. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennye-nablyudatelnye-komissii-v-sisteme-subektov-obschestvennogo-kontrolya-za-deyatelnostyu-politsii-v-rossiyskoy-federatsii> (data obrashcheniya: 18.10.2021).

³ URL: https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/doklad_onk_28022019_1.pdf (data obrashcheniya: 22.10.2021).

⁴ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=117964> (data obrashcheniya: 25.10.2021).

Статья поступила 27.10.2021