

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Юридический факультет
Кафедра государственно-правовых дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: **Административно-правовые аспекты взаимодействия
уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского
общества**

Выполнил:
слушатель 661 группы 6 курса
прапорщик внутренней службы
Камышев Андрей Александрович

Научный руководитель:
заместитель начальника кафедры
государственно-правовых дисциплин
кандидат юридических наук
подполковник внутренней службы
Малолеткина Наталья Сергеевна

Рецензент:
заместитель начальника ФКУ ИК-10
УФСИН России по Самарской
области
майор внутренней службы
Топчий Алексей Иванович

Решение начальника кафедры о допуске к защите

Дата защиты 01.07.2021

допущена
Оценка 4 (хорошо)

Самара
2021

Оглавление

Введение.....	3
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ОРГАНАМИ И УЧРЕЖДЕНИЯМИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	6
1.1. Понятие, сущность и функции общественного контроля за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы.....	6
1.2. Правовое регулирование взаимодействия институтов гражданского общества с органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы.....	25
ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ КОНТРОЛЬ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ, СОДЕРЖАЩИХСЯ В УЧРЕЖДЕНИЯХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ.....	35
2.1. Административно-правовые средства обеспечения деятельности общественных палат, общественных советов при Федеральной службе исполнения наказаний	35
2.2. Административно-правовые формы участие общественных объединений и средств массовой информации в контроле за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в местах лишения свободы и следственных изоляторах.....	45
Заключение.....	55
Библиографический список	58

Введение

Актуальность темы. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации закрепляет общественное воздействие в качестве одного из средств исправления осужденных. Однако в настоящий момент в связи с происходящими в России социально-экономическими и политическими изменениями возникает проблема определения эффективных форм участия общественности в деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания в виде лишения свободы.

Актуальность исследуемой проблемы обосновывается и настоятельной потребностью использования опыта, накопленного дореволюционной пенитенциарной сферой по активному включению благотворительных и иных общественных организаций по привлечению населения к участию в деятельности учреждений, исполняющих уголовные наказания.

Общественный контроль и общественное воздействие являются действенными инструментами по устранению фактов отступления от требований уголовно-исполнительного законодательства, нарушения прав человека в местах лишения свободы, а так же повышения эффективности исправительного воздействия и функционирования уголовно-исполнительной системы.

Общественный контроль предоставляет возможность открыто и доступно осуществлять наблюдение за деятельностью органов государственной власти. Уголовно-исполнительная система – один из государственных органов, наиболее закрытых от общества, в силу стоящих перед ней специфических задач, поэтому общественный контроль должен быть построен исключительно на принципах законности, добровольности и равноправия участников.

Регулирование деятельности структур гражданского общества осуществляется также на основе норм права, установленных государством, что позволяет избегать или разрешать возникающие конфликты и выработать политику государства в интересах всего общества.

Для государственных органов и для членов гражданского общества применяются различные типы правового регулирования, основанные на сочетании дозволений и запретов, и создающие условия для удовлетворения интересов субъектов права в достижении поставленной цели.

Объектом исследования выступают общественные отношения в сфере взаимодействия уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, которые регулируют административно-правовые аспекты взаимодействия уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества.

Цель исследования состоит в определении основных форм взаимодействия уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества.

Поставленная цель исследования обусловлена решением следующих **задач**:

- определить понятие, сущность и функции общественного контроля за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы;

- рассмотреть правовое регулирование взаимодействия институтов гражданского общества с органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы;

- описать административно-правовые средства обеспечения деятельности общественных палат, общественных советов при Федеральной службе исполнения наказаний;

- изучить административно-правовые формы участия общественных объединений и средств массовой информации в контроле за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в местах лишения свободы и следственных изоляторах.

Методы исследования. В работе использовались такие методы как:

- общенаучный метод (системный и логический подход,

статистический, структурно-функциональный), который позволил выявить основные тенденции и закономерности развития изучаемого объекта;

– частнонаучный метод (формально-юридический, сравнительно-правовой), который дал возможность выявить и описать исследуемые явления, сопоставив их для выявления сходства и различия.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы. Основу теоретического обоснования проблемы взаимодействия уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества получило отражение в работах Л.В. Аكوпова, А.А. Аксенова, Н.С. Артемьева, С.Н. Афоничкина, Е.Л. Бондаревой, К.В. Воронковой, В.Д. Граждана, А.Я. Гришко, В.В. Гриба, С.М. Зубарева, А.В. Калмыковой, М.А. Липчанской, В.В. Михайлова, Л.А. Павлова, Я.Ю. Реента, Е.Ю. Семелевой и др.

Структура работы определена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ОРГАНАМИ И УЧРЕЖДЕНИЯМИ УГОЛОВНО- ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Понятие, сущность и функции общественного контроля за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы

Интенсивный процесс реформирования российского общества и государства, модернизация государственного аппарата и становление институтов гражданского общества ставят множество новых задач перед наукой. Одной из насущных проблем научного сопровождения проводимых реформ является задача формирования единой уголовно-исполнительной политики, которая должна обеспечить повышение эффективности работы пенитенциарной службы до уровня европейских стандартов, сокращение рецидива преступлений, гуманизацию условий содержания заключенных и осужденных.

Важное место в механизме реализации новейшей уголовно-исполнительной политики занимает обеспечение гласности в деятельности уголовно-исполнительной системы, ее подконтрольности институтам гражданского общества, создание условий для участия общественности в решении стоящих перед уголовно-исполнительной системой задач. Это требует основательного научного анализа сущности и содержания контрольной деятельности общественных формирований.

Такой термин, как «контрольная деятельность» или «контроль», можно встретить довольно часто как в научной литературе, так и в повседневной жизни. В науке управления и теории права контроль обычно рассматривается с позиции, где государство – субъект контроля, а общество – объект. Соответственно, внимание ученых уделяется в

большой степени проблемам государственного контроля, а вопросы общественного контроля до недавнего времени оставались на втором плане. Таким образом, если проблематика государственного контроля в настоящее время разработана достаточно, то этого нельзя сказать о контроле общественном.

Для качественного решения данной проблемы необходимо четко обозначить предмет, а также стратегию исследования. Для начала следует определить исходную методологическую позицию. Учитывая то, что общественный контроль за обеспечением прав лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы (далее – УИС), является достаточно узкой категорией, будет оправданным построить научный процесс от общего к частному. В этих целях полагаем необходимым рассмотреть соотношение общего (контроль), особенного (общественный контроль) и частного (общественный контроль за обеспечением прав лиц, содержащихся в учреждениях УИС).

Следовательно, в рамках данного параграфа требуется решить ряд основных задач: установить объем и значение терминов «контроль», «социальный контроль», «общественный контроль» и «общественный контроль за обеспечением прав лиц, содержащихся в учреждениях УИС». Согласно Большому словарю иностранных слов слово «контроль» происходит от французского слова «controle» – проверка¹.

Большой толковый словарь русского языка Д.Н. Ушакова дает следующее определение слова «контроль»: наблюдение, надсмотр над чем-нибудь с целью проверки². Очень похожее определение дает словарь русского языка С.И. Ожегова: проверка, а также наблюдение с целью проверки³. В двух указанных выше, а также в других рассмотренных словарях, слово «проверка» является ключевым при разъяснении термина

¹ Большой словарь иностранных слов / сост. А. Ю. Москвин. – М., 2007. – С. 312.

² Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь русского языка. – М., 2008. – С. 267.

³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М., 1978. – С. 268.

«контроль». В этой связи необходимо обратиться за словарной трактовкой термина «проверка». В словаре Д.Н. Ушакова отсутствует слово «Проверка», но есть производный глагол «Проверить» и он объясняется так:

- 1) удостовериться в правильности или ошибочности чего-нибудь;
- 2) испытать, подвергнуть испытанию для выяснения чего-нибудь (доброкачественности, пригодности, знаний, опыта и т. п.);
- 3) обследовать с целью надзора;
- 4) проконтролировать, просмотреть с целью контроля⁴.

Анализируя приведенные определения, можно сделать вывод о том, что термин «контроль» используется в самых разнообразных сферах общественной жизни и указанные толкования дают лишь самое поверхностное представление о контроле как о явлении, не раскрывая его природы и функций. Для формирования целостного понимания контроля в интересующей нас сфере следует обратиться к толкованиям, выработанным в юридической науке и науке управления. Общеизвестной является точка зрения о выделении контроля в качестве самостоятельной функции управления, которая направлена на выявление и анализ фактического положения дел, сопоставление их с намеченными целями, оценку контролируемой деятельности и принятие мер по устранению вскрытых недостатков⁵.

Существуют определения, уточняющие указанную формулировку. Так, Г.А. Туманов полагает, что контроль не может заключаться лишь в наблюдении с целью констатации результатов, в той или иной мере он постоянно пополняется управляющим воздействием со стороны субъекта, осуществляющего контроль. На основании этого он делает вывод, что контроль – одна из форм «целенаправленного, целеустремленного воздействия на управляемые объекты»⁶

⁴ См.: Ушаков Д. Н. Указ. соч. – С. 608.

⁵ Контролирующие органы и организации России: компетенция и полномочия / под ред. А.П. Гуляева. – М., 2000. – С. 6.

⁶ Основы научной организации управления и труда в органах внутренних дел /

Специфика контроля в системе управления состоит в следующем: а) контроль как деятельность носит вторичный или производный характер; б) содержание контроля включает сбор и обработку информации о деятельности подконтрольной системы и непосредственное управляющее воздействие для решения выявленных проблем; в) объем, формы, методы контроля зависят от уровня субъекта управления и специфики его функций; г) функция контроля является самостоятельной стадией процесса управления, следующей за принятием управленческого решения и организацией его исполнения; д) контроль прочно связан с учетом результатов работы, который обеспечивает его информацией.

Не стоит также упускать из виду определение контроля с точки зрения кибернетики. В данном случае контроль определяется как главная форма обратной связи, с помощью которой управляющий субъект получает информацию о ходе выполнения поставленных задач, и при необходимости корректирует процесс их реализации. Обратная связь выступает базовым элементом каждой системы управления наравне с объектом и субъектом. Контроль как форма обратной связи – главный источник информации для субъекта управления. Отсутствие обратной связи в системе управления приводит к невыполнению поставленной задачи и потере возможности управления в целом.

Таким образом, с точки зрения кибернетики контроль представляет собой двустороннюю связь между двумя системами – контролирующей и контролируемой. Эта связь обеспечивает получение контролирующей системой информации о состоянии контролируемой и вызывает соответствующие реакции контролирующей системы на отклонения от нормального функционирования контролируемой системы.

Из всех возможных видов контроля как управленческого воздействия нас в данном исследовании в большей степени интересует контроль в

качестве элемента социального управления – управления людьми и их организациями. Социальный контроль играет важную роль в жизни любого общества, ибо только при наличии системы социального контроля общество может успешно функционировать и развиваться.

В научной лексике термин «социальный контроль» появился благодаря известному французскому социологу, одному из основоположников социальной психологии, Габриэлю Тарду, который предложил рассматривать его в качестве одного из основных факторов социализации. В дальнейшем, в работах целого ряда ученых, например, таких как Э. Росс, Р. Парк, А. Лапьер, была разработана концепция социального контроля⁷.

Потребность в социальном контроле вытекает из его основной задачи – проверять и повышать продуктивность любой деятельности, поэтому контроль является важной функцией в процессе управления. По мнению Б.М. Горшнева и И.Б. Шахова, «контроль как функция социального управления объективно необходим. Он направляет процесс управления по установленным идеальным обязательная часть работы руководителей любого уровня. Контроль выполняет важную социальную роль в производстве материальных и духовных благ, служит средством получения информации о процессах, происходящих в обществе и его отдельных образованиях, соответствии осуществляемой деятельности намеченным целям.

Общей целью контроля можно назвать информационное обеспечение деятельности руководителя о ходе исполнения запланированной работы. Исходя из приведенных описаний, можно предположить, что социальный контроль это функция руководителя, заключающаяся в повышении качества и эффективности работы подчиненных за счет выявления положительного опыта, недостатков и

⁷ Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987. – С. 23.

их причин.

По нашему мнению, нельзя рассматривать социальный контроль только как элемент процесса управления, воздействующего на общество как на управляемую систему. Ибо помимо внешнего контроля существует самоконтроль, а значит, он присущ и управляемой системе в качестве элемента самоорганизации. Внутрисистемный социальный контроль может осуществляться различными элементами социума, такими, как семья, коллектив в отношении отдельной личности или группы людей, обеспечивая соответствие их поведения социальным нормам. В данном значении можно говорить о социальном контроле как о внутренней функции социальной системы.

Еще одним недостатком представленного определения является то, что социальный контроль может выступать и в качестве внешней функции управляемой системы по отношению к управляющей. Такое отношение между управляемой и управляющей системой можно рассматривать как защитную функцию. Иными словами, управляемая система оценивает качество управляющего воздействия, и если это качество не соответствует возможностям управляемой системы или каким-либо образом оказывает негативное воздействие на осуществляемую деятельность, то управляемая система может перестать воспринимать это воздействие или начинает реагировать иначе, нежели требует от нее управляющая система.

Социальный контроль может иметь самые разнообразные формы и его содержание не может быть ограничено двумя видами – государственным контролем и общественным контролем за деятельностью государства. В реальности мы можем встретить еще как минимум один вид социального контроля – общественный контроль за деятельностью общественных формирований. Социальный контроль является частью системы социального регулирования. Специфика этой системы заключается в том, что ее регулирование имеет

упорядоченный, нормативный характер и обеспечивается социальными санкциями или угрозой их применения. В механизме социального контроля можно выделить два основных элемента – социальные нормы и социальные санкции.

Социальные нормы – это предписания, указания разной степени строгости, обязывающие членов общества поступать так, как это принято делать в каждом конкретном обществе, в определенных ситуациях. Социальные нормы регулируют поведение людей, устанавливают границы допустимого, определяют надлежащие модели взаимоотношений, приемлемые цели и способы их достижения. Усвоение социальных норм человеком происходит в процессе социализации. Социальные нормы возлагают на участников общественных отношений обязанности и предполагают ответственность за отклоняющееся от норм поведение. Они относятся как к отдельным индивидам, так и ко всему обществу в целом. На основе социальных норм формируется система отношений в обществе. Систему норм можно также рассматривать как систему взаимных ожиданий. Так, индивид, осуществляющий определенную деятельность в соответствии с правилами, принятыми в обществе, ожидает от других членов этого общества выполнения своих обязательств также в соответствии с правилами, то есть рассчитывает на предсказуемое поведение. Система социальных норм динамична, она постоянно развивается. Так, система норм, присущая российскому обществу сегодня, кардинально отличается от той, которая существовала, например, в начале прошлого века. На социальные нормы возложена важная функция – поддержание и сохранение социальных ценностей, то, что в обществе признается наиболее важным, значимым, неоспоримым: жизнь и здоровье, личное достоинство, имущественные отношения и т. д. Социальные нормы основываются на ценностях, но если ценности определяются каждым индивидом, а значит, предполагают различия в ценностных ориентациях многих индивидов, то нормы имеют более обязательный,

жесткий характер⁸.

Для эффективного обеспечения соблюдения норм общество создало систему социальных санкций. Социальные санкции – это система поощрений и наказаний, для применения которых к нарушителям создаются специальные институты, такие как полиция, суд, прокуратура, уголовно-исполнительная система. Важнейшими методами социального контроля выступают предотвращение, удержание, изоляция, обособление, реабилитация⁹.

По сути, социальная санкция – это реакция общества на отклоняющееся от норм поведение его членов.

Появление системы социальных санкций, как и норм, не было случайным. Если нормы призваны защищать ценности общества, то санкции создаются для охраны и поддержания системы социальных норм. При этом если норма не имеет за собой санкции, она с большой долей вероятности может перестать действовать. Таким образом, три элемента – ценности, нормы и санкции – образуют единую цепь социального контроля.

По критерию источника санкций социальный контроль можно разделить на внутренний и внешний. Контроль внутренний, или самоконтроль, предполагает самостоятельную регуляцию индивидом своего поведения в соответствии с требованиями действующих в обществе норм. Человек усваивает нормы в процессе социализации, при этом они усваиваются настолько прочно, что люди испытывают чувство вины, нарушая их.

Контрольная деятельность играет немаловажную роль в обеспечении стабильности общества. В литературе, посвященной социальному контролю, отмечается: «по существу контроль – один из

⁸ Там же.

⁹ Михайлов В. В. К проблеме социальных ограничений // Социологические исследования. – 2005. – № 7. – С. 124.

главных механизмов регулирования отношений между обществом и личностью, обществом и государством, государством и социальными институтами. Все общество, его граждане посредством социального контроля проверяют действия отдельных субъектов управления в соответствии с социальными стандартами, идейными ориентирами»¹⁰.

Далее необходимо определить функции социального контроля. По мнению Т. Парсонса, функцией социального контроля является минимизация расхождений между социальными ожиданиями и фактическим положением дел. В теории указанная ранее социальная функция разделяется на три отдельные функции:

1) регулятивная – контроль есть важнейший фактор социальной регуляции общественной жизни на всех уровнях;

2) охранительная – благодаря социальному контролю сохраняются существующие в обществе ценности и происходит трансляция социального опыта от поколения к поколению;

3) стабилизирующая – социальный контроль обеспечивает предсказуемость поведения людей в стандартных ситуациях и тем самым способствует неизменности социального порядка¹¹.

По мнению большинства ученых-социологов, важнейшими функциями социального контроля являются:

– стабилизирующая – как указано ранее она обеспечивает воспроизводство господствующего типа социальных отношений и социальных структур;

– целевая – содержание этой функции заключается в постоянном направлении и координации деятельности для достижения ожидаемых результатов;

– охранительная – заключается в применении механизма

¹⁰ Основы современного социального управления: теория и методология / ред. В. Н. Иванов. – М., 2000. – С. 177.

¹¹ Смольков В. Г. Социальный контроль // Социально-гуманитарные знания. – 2000. - № 4. – С. 193.

социальных санкций для поддержания действующих социальных норм.

В работах, посвященных социальному управлению, приводится примерно такой же перечень функций контроля, с включением еще нескольких функций, таких как: диагностическая, обратной связи, ориентирующая, стимулирующая, педагогическая и корректирующая¹². Указанные функции, на наш взгляд, являются основными, что, впрочем, не исключает наличия у социального контроля других функций.

Структура социального контроля определяет его специфику. В структуру социального контроля входят:

– объект контроля – общественные отношения, процессы и явления, негативные изменения в которых могут привести к последствиям, дестабилизирующим нормальное функционирование социальных институтов. Многообразие сфер общественной жизни определяет количество и неоднородность объектов социального контроля;

– субъект контроля – участник общественных отношений, заинтересованный в получении результатов контроля и осуществляющий его. Субъектами социального контроля могут выступать как отдельные индивиды, так и их организации, общество, государство. По субъектному критерию из социального контроля можно выделить в качестве самостоятельных видов общественный, государственный и международный контроль;

– содержание контроля – совокупность форм, принципов, методов и средств осуществления контроля. Под содержанием контроля подразумевается деятельность контролирующей системы по отношению мой. Эта деятельность осуществляется посредством использования определенного набора инструментов. К инструментам социального контроля можно отнести инспектирование,

¹² Основы современного социального управления: теория и методология. – С. 177.

ревизию, инвентаризацию, заслушивание отчетов и др. Специфическими инструментами общественного контроля являются оглашение сведений в средствах массовой информации, жалобы, заявления и пр.

Учитывая наличие двух взаимосвязанных и при этом относительно самостоятельных системных образований – государства и общества, следует различать две составляющие социального контроля: государственный контроль и общественный контроль.

Государственный контроль представляет собой одну из форм осуществления государственной власти, задача которой состоит в обеспечении соблюдения принятых законов. Государственный контроль осуществляется государственными органами, относящимися ко всем трем ветвям власти.

В контексте данного исследования нас в большей степени интересует контроль общественный, поэтому далее следует перейти к определению его понятия и сущности.

Абсолютно бесспорным является то, что в правовом демократическом государстве власть должна быть подчинена праву, а это достигается посредством контроля над ней. Как справедливо отмечает А.С. Панарин, нет ничего опаснее бесконтрольной власти, опирающейся не на закон, а на угрозу применения насилия; поэтому необходим надежным демократическим контроль¹³. Функционирующая в России общественно-политическая система еще не полной мере отвечает общепринятым в международном сообществе критериям, важнейший из которых – ответственность власти перед обществом, наличие эффективного механизма общественного контроля за государством.

Развитие гражданского общества и его институтов неразрывно связано с совершенствованием контроля за деятельностью

¹³ Панарин А. С. Глобальное политическое прогнозирование. – М., 2002. – С. 10.

государства. Только люди с развитой гражданской позицией, экономически независимые и политически свободные могут обеспечить реальный контроль за деятельностью государственных структур и учреждений. В связи с этим следует рассматривать общественный контроль через призму контрольной деятельности институтов гражданского общества и отдельных граждан.

Формирование гражданского общества может проходить по двум направлениям. В первом случае государство меняет свое отношение к обществу на основе строгого соблюдения норм права морали и нравственности, при этом остается главным субъектом управления. Таким образом, государство само способствует активному развитию институтов гражданского общества, делегирует обществу некоторые свои полномочия, в том числе функцию контроля. Второе направление предполагает усиление роли общества как субъекта управления за счет внутренних ресурсов: включается коллективный разум, создаются интеллектуальные и нравственные системы управления. Благодаря развитию институтов гражданского общества появляются новые типы отношений - договорные, мотивационные, социальные, а не только политические и административно-командные. В результате возможен эффект переворачивающейся пирамиды от позиции «общество – для государства» в сторону позиции «государство – для общества»¹⁴.

Правовая сущность общественного контроля за деятельностью государства основывается на реализации такого принципа правового государства, как законность. Он означает не только признание за Конституцией РФ и иными законодательными актами высшей юридической силы, их способность устанавливать исходные, первичные нормы правового регулирования в обществе, которые

¹⁴ Кравченко С. А., Мнацарян М. О., Покровский Н. С. Социология: парадигмы и темы. – М., 1997. – С. 207.

становятся социальными стандартами, но и безусловное подчинение всех членов общества и государства в целом действующему закону и определенным в них эталонам¹⁵.

Контроль за сферой государственного управления представляет собой комплексную деятельность, связанную с реализацией правовых норм. Такая деятельность урегулирована нормативными правовыми актами разного уровня.

Связано это с тем, что в рассматриваемой сфере особенно важны точная определенность прав и обязанностей субъектов контрольных отношений, наличие в них элементов устойчивости, стабильности. В законодательстве закреплены полномочия, формы и методы многих субъектов общественного контроля, но даже если субъект общественного контроля не имеет четко закрепленных в законе полномочий, например общественные объединения, средства массовой информации и иные институты гражданского общества, их мягкое контрольное воздействие осуществляется в рамках правового поля.

Тем не менее в настоящее время нельзя полагаться только на самоорганизацию при развитии институтов гражданского общества. Совершенно очевидно, что развитие института общественного контроля невозможно без активной поддержки со стороны государства. По инициативе Президента Российской Федерации был принят ряд нормативных актов, определяющих контрольные функции некоторых общественных структур. Так, в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹⁶ этот орган создан, в том числе в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов

¹⁵ Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 10.

¹⁶ Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 11.06.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 10 июня 2021 г.

исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Для этого, согласно ч. 2 ст. 20 указанного Федерального закона, при федеральных органах исполнительной власти могут создаваться общественные советы.

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»¹⁷ созданы общественные наблюдательные комиссии. С принятием Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» были определены правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Кроме того, определенный контроль за деятельностью государственных органов, должностных лиц и государственных служащих осуществляется средствами массовой информации и общественными объединениями.

Специфика общественного контроля и его отличия от контроля государственного рассматривались в ряде работ ученых-юристов. В общем виде их можно свести к следующим положениям:

- общественный контроль не имеет властного характера;
- общественный контроль не является обязательным;
- субъектами общественного контроля не могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- общественный контроль осуществляется от имени

¹⁷ 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 (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 10 мая 2021 г.

общественности и граждан¹⁸.

Данная специфика общественного контроля определена его структурой. Представляется логичным рассматривать структуру общественного контроля по аналогии со структурой социального контроля, которая, как указывалось ранее, включает в себя три элемента: объект, субъект и содержание.

Под объектом общественного контроля следует понимать деятельность федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, а также деятельность государственных и муниципальных организаций, общественных объединений и иных некоммерческих организаций, коммерческих организаций, когда такая деятельность затрагивает общественные интересы¹⁹. Подобная позиция в определении объекта общественного контроля является относительно устоявшейся и вряд ли имеет принципиальных оппонентов.

Определение же субъекта общественного контроля не имеет такого однозначного вида и требует подробного исследования, но перед тем, как перейти к более детальному рассмотрению субъектного состава, необходимо выявить содержание терминов «общество» и «общественность». Это требуется для выявления существенных отличий субъекта этой разновидности контроля от других.

Как указывалось ранее, субъекты общественного контроля не наделены властными полномочиями, а значит, они действуют государственные органы и органы местного самоуправления или апеллируют к общественному мнению. Следовательно, субъекты общественного контроля используют как правовые, так и социальные

¹⁸ Гриб В. В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. – 2010. - № 3. – С. 35.

¹⁹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

контрольные механизмы. Иными словами, в первом случае субъекты общественного контроля применяют правовые механизмы, реализуя свое право на обращение в различные государственные органы для принятия соответствующих мер при выявлении нарушений законности со стороны государства. Во втором случае субъекты общественного контроля при обнаружении нарушений в работе государственных органов воздействуют на них посредством общественного мнения.

Итак, определив структуру, понятие и выявив сущность общественного контроля, необходимо перейти к рассмотрению одного из его направлений, а именно общественного контроля за обеспечением прав лиц, содержащихся в учреждениях УИС.

Сфера исполнения уголовных наказаний выступает одним из тех участков, где права граждан наиболее уязвимы и нуждаются в особом контроле со стороны государства и общественности. Уголовно-исполнительная система являются частью отечественной правоохранительной системы, ее деятельность непосредственно связана с защитой правоохраняемых интересов общества.

Общество, безусловно, заинтересовано в изоляции преступников. Создав государство, общество передало ему функцию наказания лиц, нарушающих требования существующих законов. При этом деятельность УИС не исключает возможности ущемления и нарушения прав людей, находящихся в местах лишения свободы и содержания под стражей. Практика деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, показывает, что пока еще не изжиты случаи злоупотреблений и нарушений, допускаемых должностными лицами УИС.

Правовые основы общественного контроля за обеспечением прав лиц, содержащихся в учреждениях УИС, заложены в Конституции РФ. Прежде всего, речь идет о ч. 1 ст. 3 Конституции РФ,

устанавливающей, что народ есть носитель суверенитета и единственный источник власти в Российской Федерации²⁰.

По нашему мнению, в структуру субъектов общественного контроля за обеспечением прав лиц, содержащихся в учреждениях УИС, входят: Общественная палата Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные советы при центральном и территориальных органах ФСИН России; общественные наблюдательные комиссии; общественные объединения; средства массовой информации.

Особого внимания заслуживает вопрос обеспечения законных интересов осужденных к лишению свободы и лиц, содержащихся под стражей. Во всех предшествующих исследованиях, затрагивающих вопросы общественного контроля в УИС, в качестве объекта общественного контроля рассматривались или деятельность УИС в целом, или обеспечение прав и свобод осужденных и лиц, содержащихся под стражей. С точки зрения большинства ученых, законные интересы являются неотъемлемым элементом правового статуса личности.

Проанализировав положения Уголовно-исполнительного кодекса РФ, можно привести следующий перечень норм, закрепляющих законные интересы осужденных: ст. 77 – оставление осужденных к лишению свободы в следственном изоляторе или тюрьме для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию; ст. 78 – изменение вида исправительного учреждения; ч. 3 ст. 87 – перевод осужденных из одних условий отбывания наказания в другие; ст. 96 – передвижение осужденных к лишению свободы без конвоя или сопровождения; ст. 97 – выезды

²⁰ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021г.

осужденных к лишению свободы за пределы исправительных учреждений; ст. 113, 114, 115 – меры поощрения и взыскания, применяемые к осужденным к лишению свободы; ст. 139 – оставление в воспитательных колониях осужденных к лишению свободы, достигших совершеннолетия, в целях закрепления результатов исправления; ч. 2 ст. 181 – зачет времени пребывания осужденных военнослужащих в дисциплинарной воинской части в общий срок военной службы.

Субъективные права и свободы, а также законные интересы осужденных и лиц, содержащихся под стражей, – объекты правовой защиты, гарантированные государством. Раскрытие проблем природы, понятия и структуры таких категорий, как контроль, общество, социальный контроль, общественный контроль и общественный контроль за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, позволило нам сделать вывод, что принципы и законы теории управления не могут применяться к общественному контролю, поскольку эта разновидность контроля не является управленческой категорией.

Общественный контроль – это особая разновидность агентских отношений, при которых общество выступает в качестве принципала, а государство в качестве агента. При этом агентские отношения, возникающие между обществом и государством, обладают собственной спецификой, отличающей их от агентских отношений в экономической деятельности. Связано это с тем, что отношения между обществом и государством урегулированы не контрактом, а конституцией и принятыми в соответствии с ней нормативно-правовыми актами. Эта специфика выражается в конституционной регламентации отношений и отсутствии возможности непосредственной постановки задач перед агентом. Иными словами, природа общественного контроля может быть объяснена с позиции теории агентских отношений, но при этом должны учитываться специфические черты, характерные только для отношений,

возникающих между обществом и государством.

В действующих нормативных документах, равно как и в научной литературе, посвященной проблемам общественного контроля в пенитенциарной сфере, в качестве объекта этой деятельности рассматриваются общественные отношения, складывающиеся в сфере общественного контроля за обеспечением прав осужденных к лишению свободы и лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. При этом свободы и законные интересы не охватываются объектом исследования. Обе указанные категории являются неотъемлемыми элементами правового статуса личности. Субъективные права и свободы, а также законные интересы осужденных и лиц, содержащихся под стражей, – объекты правовой защиты, гарантированные государством. Таким образом, права, свободы и законные интересы должны рассматриваться в неразрывной связи в качестве объектов правовой защиты при осуществлении общественного контроля.

Итак, общественный контроль за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях УИС, представляет собой деятельность общественных и общественно-государственных формирований по учету, сбору и анализу информации о состоянии обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях УИС, и реагирование на выявленные нарушения посредством апелляции к государственной власти или общественному мнению, а также общественная проверка, анализ и оценка издаваемых государственными органами актов и принимаемых решений по вопросам правового обеспечения содержания лиц в учреждениях УИС.

1.2. Правовое регулирование взаимодействия институтов гражданского общества с органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы

Наличие контроля со стороны общества свидетельствует о том, что государство является демократическим, а народ принимает участие в управлении делами государства. Общественный контроль предоставляет возможность открыто и доступно осуществлять наблюдение за деятельностью органов государственной власти. В статье 1 Конституции Российской Федерации зафиксировано, что Россия – это правовое демократическое государство, следовательно, обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина является высшей ценностью, это положение закреплено в ст. 2 Конституции РФ.

Сущность общественного контроля в том, что он не входит в систему контрольной функции органов государства. Он реализуется, прежде всего, посредством самоорганизации граждан. В России сегодня принято и действует много нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность общественных объединений, в том числе и осуществляющих контрольные полномочия.

В Российской Федерации лица, находящиеся в местах изоляции от общества (подозреваемые, обвиняемые и осужденные), обладают всем комплексом прав и законных интересов, что и другие граждане нашего государства, за исключением тех ограничений, которые были установлены приговором суда в соответствии с федеральными законами. Статья 30 Конституции РФ закрепляет право граждан на объединения, что и позволяет общественности осуществлять контрольные функции за органами власти в соответствии с действующим законодательством.

Не все общественные объединения наделяются законом контрольными полномочиями. В определенной мере этими функциями обладают средства массовой информации. Освещая определенные проблемы в обществе и

государстве, они привлекают внимание к конкретному объекту.

В юриспруденции различают два, на первый взгляд, схожих понятия: «контроль» и «надзор». Многие ученые-теоретики высказывают различные точки зрения по вопросу соотношения двух рассматриваемых понятий. К примеру, правовед А. В. Калмыкова в своих трудах пишет о том, что государственный контроль имеет более широкий спектр полномочий, нежели надзор²¹. В своих трудах В. В. Маклаков отмечает, что под контролем следует понимать определенную систему отношений, которые возникают между органами государственной власти, при которой орган, осуществляющий контрольную деятельность, в пределах своих полномочий может упразднить нормативные документы подконтрольного органа. Что касается надзора, следует отметить, что он существует для того, чтобы привлечь внимание поднадзорного органа на тот или иной недостаток²².

Проанализировав мнения современных российских юристов, можно сформировать определенные выводы. Так основная цель контроля – это оценивание законности действий проверяемого объекта. Органы, осуществляющие контрольные функции, могут вмешиваться в область деятельности подконтрольных объектов и, в ряде случаев, отменять конкретные их акты, а органы, осуществляющие надзор, таких полномочий не имеют, равно также, как и не имеют право применять меры юридической ответственности. Следует также акцентировать внимание на том, что надзор охватывает более широкий круг общественных отношений, тем временем как контроль направлен на изучение конкретной сферы деятельности.

Деятельность по осуществлению общественного контроля за исправительными учреждениями в Российской Федерации регламентирована рядом нормативно-правовых актов. Рассмотрим подробнее некоторые из них.

²¹ Калмыкова А. В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы // Журнал российского права. – 2004. – № 8. – С. 26.

²² Маклаков В. В. Конституционный контроль (надзор) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб.: В 4 т. Т. 1–2 / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М., 1996. – С. 72.

1. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», регламентирует процесс рассмотрения жалоб и заявлений со стороны лиц, содержащихся в местах изоляции от общества, на поступившие решения со стороны органов государственной власти. В рассматриваемом конституционном законе содержатся требования, предъявляемые к кандидатам на должность уполномоченного по правам человека (ст. 6 ФКЗ); устанавливается порядок назначения и освобождения от должности данного должностного лица (глава II ФКЗ). Статья 17 ФКЗ регулирует основные положения, которые должны быть отражены в подаваемой жалобе. Устанавливается запрет на просмотр жалоб администрацией исправительных учреждений, от лиц, находящихся в местах изоляции, а также сроки направления жалоб Уполномоченному по правам человека установлены в статье 19 рассматриваемого конституционного закона. Таким образом жалоба должна быть направлена в течение 24 часов. До момента, когда окончательно не вынесено решение по рассматриваемому вопросу, все полученные в результате подачи жалобы материалы, разглашению не подлежат (ст. 28 ФКЗ). Статья 30 предоставляет Уполномоченному право на публикацию принятого им заключения. Также следует отметить, что Уполномоченный по правам человека осуществляет тесное взаимодействие с Общественными наблюдательными комиссиями в рамках обеспечения прав и свобод в местах заключения.

2. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Этот закон позволяет гражданам лично или через представителя обращаться к органам государственной и муниципальной власти с различными предложениями, заявлениями и жалобами (ст. 2 ФЗ). Статья 7 рассматриваемого Федерального закона содержит в себе требования, которые необходимо соблюдать при направлении письменного обращения. Так в обращении должно быть указано наименование государственного органа, в который

направляется обращение, или фамилия, имя и отчество соответствующего должностного лица. Наряду с этим указывается почтовый адрес, само содержание заявления, а также подпись заявителя и дата. После направления обращения в какой-либо государственный орган, оно должно быть рассмотрено в течение 30 дней, и гражданину должен быть дан письменный ответ по существу его заявления (ст. 12 ФЗ). Статья 13 Федерального закона предоставляет возможность осуществлять личный прием граждан по документу, который является удостоверением личности.

3. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В статье 3 рассматриваемого правового акта установлено, что граждане могут участвовать в осуществлении общественного контроля как единолично, так и в составе общественных объединений. Граждане могут участвовать в осуществлении контроля в качестве общественных экспертов и общественных инспекторов. Следует также отметить, что участие граждан в осуществлении контроля происходит на добровольной основе, и никто не вправе принуждать их к этому. Рассматриваемый федеральный закон устанавливает цели и задачи, которые стоят перед общественным контролем. Так в качестве целей определяются:

- 1) всестороннее обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 2) учет общественного мнения, всех поступающих предложений и рекомендаций;
- 3) оценка со стороны общества деятельности органов государственной власти, которые осуществляют свои полномочия в сфере защиты прав и свобод граждан.

Статья 5 Федерального закона перечисляет задачи, стоящие перед общественным контролем. К ним относятся:

- 1) деятельность, направленная на развитие и формирование гражданского правосознания;
- 2) реализация мероприятий, позволяющих взаимодействовать

институтам гражданского общества с государством, а также повышение уровня доверия граждан к деятельности государственных органов;

3) реализация всех гражданских предложений, которые относятся к области защиты прав и свобод человека;

4) осуществление мероприятий по предупреждению и разрешению социальных конфликтов;

5) возможность общественности наблюдать за деятельностью государства, то есть обеспечивать прозрачность и открытость функционирования некоторых государственных органов в той степени, в которой это предусмотрено законом;

6) осуществление мер, обеспечивающих повышение эффективности в работе государственных органов.

Также данный закон содержит в себе принципы, формы общественного контроля и перечень субъектов, которые имеют право осуществлять контрольные мероприятия.

4. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» направлен на регламентацию деятельности Общественной палаты Российской Федерации. Так статья 6 содержит в себе положения о формировании состава Общественной палаты и гласит, что последняя должна состоять из 40 граждан России, которые утверждаются Президентом РФ, 85 представителей региональных общественных палат и 43 представителей иных общественных объединений.

Общественная палата вправе проводить экспертизу различных проектов нормативно-правовых актов государственных органов власти. По итогам экспертизы составляется заключение с соответствующими выводами. В обязанности Общественной палаты входит ежегодная публикация отчета о деятельности гражданского общества Российской Федерации.

Общественная палата прежде всего является совещательным органом и поэтому, основными формами деятельности являются пленарные заседания,

заседания совета Общественной палаты, проведение комиссий и заседаний рабочих групп (ст. 16 ФЗ).

Основные требования и принципы, предъявляемые к общественным палатам субъектов Федерации установлены Федеральным законом от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов РФ». Так, например, общественная палата наделена полномочиями направлять запросы в территориальные органы ФСИН России.

Статья 4 Федерального закона закрепляет основные принципы деятельности общественной палаты. К ним относятся:

1) принцип законности, являющийся основополагающим, так как деятельность любой организации должна быть основана на законе;

2) принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, исходя из норм Конституции РФ и, соответственно, сущности деятельности органов государственной власти;

3) принцип самоуправления, направленный на формирование общественных объединений;

4) принцип равноправия всех институтов гражданского общества, и свидетельствующий о том, что ни один из институтов гражданского общества не должен быть ущемлен в своих правах и т.д.

5. Широкие контрольные полномочия общественных организаций основаны на Федеральном законе от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

Статья 5 данного Федерального закона закрепляет понятие общественного объединения. Под ним понимается самоуправляемое, добровольное, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

В соответствии с рассматриваемым законом общественные объединения могут быть созданы в таких формах, как:

- 1) общественное движение;
- 2) общественное учреждение;
- 3) общественная организация;
- 4) общественный фонд;
- 5) политическая партия;
- 6) орган общественной самодеятельности.

Все общественные объединения создаются по инициативе их учредителей. Следует отметить, что количество учредителей должно быть не менее трех физических лиц, помимо физических лиц, учредителями могут являться также и юридические лица.

Каждое общественное объединение принимает свой устав, в котором указывает наименование, цели и задачи организации, состав и т. д. Также, общественные объединения могут взаимодействовать с международными объединениями, если это предусмотрено их уставом.

6. При соблюдении прав человека и гражданина в области оказания психиатрической помощи деятельность общественных объединений основывается на статье 46 Закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». Так общественные объединения врачей-психиатров могут производить контрольную деятельность за лицами, страдающими психическими заболеваниями и находящимися в учреждениях, оказывающих психиатрическую помощь, по их собственной просьбе или же с их добровольного согласия при оказании им психиатрической помощи. Условия посещения больных должны быть в обязательном порядке согласованы с руководителями медицинских организаций.

Уголовно-исполнительный кодекс РФ является важным нормативно-правовым актом, в соответствии с которым общественные объединения могут осуществлять контроль за соблюдением прав человека и гражданина, находящихся в местах принудительной изоляции. Так часть 2 статьи 9 УИК РФ указывает на то, что общественное воздействие является одним из

основных средств исправления осужденных. А также данная норма предполагает, что общественные объединения могут в полной мере содействовать осуществлению контроля за деятельностью учреждений уголовно-исполнительной системы. Также ряд полномочий, которыми наделяются общественные объединения при осуществлении контрольной деятельности, закреплены в ст. 23 УИК РФ. Так согласно данной норме члены общественных объединений могут оказывать содействие в работе мест заключения, а также принимать непосредственное участие в исправительном процессе осужденных.

7. Перечень субъектов, цели, задачи, структура Общественных наблюдательных комиссий (далее – ОНК), порядок их формирования и т. п. регулируются Федеральным законом № 76 «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания». Данный нормативный акт является специальным среди всех вышеперечисленных, так как он детально регулирует статус ОНК.

8. В статье 38 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» содержится положение о том, что ОНК в целях осуществления контроля по соблюдению прав и свобод человека и гражданина имеют право посещать места изоляции от общества без специального на то разрешения.

9. Статья 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает, что деятельность органов прокуратуры направлена на осуществление непосредственного надзора за исполнением и соблюдением законов субъектами осуществления общественного контроля в сфере охраны прав человека и гражданина в местах принудительной изоляции.

10. Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» содержит в себе положения, которые регламентируют порядок проведения

различных бесед членами ОНК с лицами, находящимися в местах принудительной изоляции (ст. 18.1). Наряду с этим в данном Федеральном законе отражен порядок отправки жалоб, заявлений, предложений подозреваемых и обвиняемых в различные властные и общественные структуры (ст. 21).

11. Ответственность за нарушения законодательства об общественном контроле в сфере соблюдения прав человека, содержащихся в местах лишения свободы, устанавливается Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации. Частью 1 статьи 19.32 КоАП предусмотрена ответственность, если общественному контролю кто-то пытается воспрепятствовать. Часть 2 статьи 19.32 КоАП предусматривает ответственность, к которой могут быть привлечены общественные наблюдательные комиссии за нарушения последними требований уголовно-исполнительного законодательства, а также за игнорирование и отрицательное отношение к законным требованиям руководства мест лишения свободы.

Помимо всего федерального законодательства, деятельность общественного контроля основывается также на ведомственных подзаконных нормативно-правовых актах. Например, приказ ФСИН России № 542 «О создании Общественного совета при ФСИН по проблемам деятельности УИС и утверждении его состава».

Процедура уведомления территориальных органов УИС о посещении мест принудительной изоляции членами ОНК, а также порядок организации деятельности последних определены приказом ФСИН России от 28.11.2008 № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений УИС членами ОНК».

Вывод по первой главе.

Таким образом, рассмотрев общую характеристику взаимодействия институтов гражданского общества с органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы Российской Федерации определили понятие,

сущность и функции общественного контроля за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также правовое регулирование взаимодействия институтов гражданского общества с органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы.

Общественный контроль играет важную роль в области обеспечения прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительной изоляции от общества. Следует также констатировать, что правовое регулирование, на котором основывается деятельность различных общественных объединений, имеет большую многоуровневую систему.

Общественный контроль за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях УИС, представляет собой деятельность общественных и общественно-государственных формирований по учету, сбору и анализу информации о состоянии обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях УИС, и реагирование на выявленные нарушения посредством апелляции к государственной власти или общественному мнению, а также общественная проверка, анализ и оценка издаваемых государственными органами актов и принимаемых решений по вопросам правового обеспечения содержания лиц в учреждениях УИС.

ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ КОНТРОЛЬ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ, СОДЕРЖАЩИХСЯ В УЧРЕЖДЕНИЯХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

2.1. Административно-правовые средства обеспечения деятельности общественных палат, общественных советов при Федеральной службе исполнения наказаний

Действующая Конституция провозгласила Российскую Федерацию правовым демократическим государством в соответствии с основным законодательством, где граждане обладают правом участия в управлении делами государства. Данное положение относится к особым политическим правам, которые воплощают идею народовластия. По своей юридической природе оно относится к непосредственно политической свободе гражданина, является правом на участие в управлении делами государства. Оно характеризует не только субъективные права, направленные на обеспечение возможности индивидуального принятия, но и наложение обязанностей в системе организации публичной власти.

Анализ механизмов участия общественности в управлении делами государства в сфере исполнительной власти позволяет выделить два основных направления: первое – опосредованное участие; второе – непосредственное участие²³. Под опосредованным участием граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти

²³ Липчанская М. А. Деятельность общественных советов при федеральных органах исполнительной власти как форма участия граждан в управлении делами государства // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 4. – С. 24.

следует понимать избрание Президента Российской Федерации, который, будучи главой государства, формирует Правительство Российской Федерации, а также участие в выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Непосредственными формами участия граждан в управлении делами государства в сфере исполнительной власти и являются:

- индивидуальные или коллективные обращения;
- проведение публичных мероприятий (собраний, митингов и демонстраций, шествий, пикетирований);
- поступление на государственную службу.

Особого внимания заслуживает такая форма участия граждан в деятельности органов исполнительной власти, как работа экспертных и общественных организаций, создаваемых на всех уровнях власти.

Более подробно хотелось бы рассмотреть такую форму участия граждан в управлении делами государства как деятельность общественных палат. Как указано в Федеральном законе, Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации:

- 1) привлечения граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций;
- 2) выдвижения, направленное на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов общественных объединений и иных некоммерческих организаций;

3) проведение общественной экспертизы, проектов, федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления;

4) осуществления в соответствии с настоящим Федеральным законом об общественном контроле за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слов в средствах массовой информации;

5) выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, иных некоммерческих организаций и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества Российской Федерации;

6) оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации общественным объединениям и иным некоммерческим организациям, деятельностью которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

7) привлечения граждан, общественных объединений, иных некоммерческих организаций и представителей по вопросам, касающимся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации за иным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, и выработки рекомендаций;

8) осуществления международного сотрудничества в соответствии с целями и задачами, определенными статьей, и участия

в работе международных мероприятиях²⁴.

Указанные функции выполняет Общественная палата РФ, а региональные общественные палаты выполняют аналогичные функции и отношения региональных органов государственной власти и местного самоуправления. В современном мире общественные палаты стали создаваться в России с 2005 г., однако в отечественной истории уже был опыт создания такого рода субъекта общественного контроля. Так, в 1994 г. на базе Общественной палаты конституционного совещания была образована Общественная палата при Президенте РФ, которая должна была выполнять функции совещательного органа, осуществляющего политические консультации по различным общественно важным вопросам с целью обеспечения взаимодействия общества.

В состав палаты входили представители политических партий, массовых движений, молодежных и других общественных организаций, профсоюзов, органов местного самоуправления, религиозных конфессий. В 1996 г. общественное формирование было преобразовано в политический консультативный совет²⁵.

В современном состоянии Общественная палата стала новым явлением в политической и правовой культуре России. Порядок формирования общественных палат достаточно демократичен, однако в законе отсутствуют критерии привлечения граждан и общественных объединений к участию в работе палаты, поставить вопрос формирования в зависимость от усмотрения ответственных лиц.

²⁴ Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 11.06.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 15 июня 2021 г.

²⁵ Бондарева Е. Л. Общественная палата Российской Федерации – институт или «министерство» гражданского общества? // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. 1. Право. – 2006. - № 1. С. 29.

Мы полагаем, что общественные палаты действительно являются общественно-государственными образованиями, и в связи с этим не могут иметь каких-либо императивных полномочий. Данный институт представляет собой уникальный симбиоз государственного и общественного начала. При этом общая задача общественных палат на участие в политическом процессе, а посредничество между государством и гражданским обществом, а также осуществление координации деятельности других общественных и общественно-государственных формирований.

Касательно вопроса участия общественных палат в контроле за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях УИС, следует отметить, что палаты не являются основным субъектом общественного контроля²⁶. Данный факт обусловлен наличием специализированных субъектов (общественных советов при органах ФСИН России и общественных наблюдательных комиссий). Тем не менее не следует умалять значимость общественных палат в вопросах общественного контроля в УИС. Для определения роли и значения общественных палат рассмотрим некоторые профильные нормативные документы.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона № 76 от 10 июня 2008 г. «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» Совет Общественной палаты Российской Федерации решает вопрос об установлении и изменении численности региональных общественных наблюдательных комиссий; в ст. 7.1 установлено, что Кодекс этики членов общественных наблюдательных комиссий

²⁶ Семелева Е. Ю. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства // Вестник Пермского университета: Серия «Юридические науки». – 2011. – № 2. – С. 3.

утверждается Общественной палатой РФ; ст. 10 возлагает на Общественную палату РФ обязанность по формированиях региональных общественных наблюдательных комиссий; в соответствии со ст. 11 Общественная палата РФ может приостанавливать деятельность составов общественных наблюдательных комиссий.

В соответствии с ч. 2 п. 2.2 приказа ФСИН России «О создании Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы и утверждении его состава» состав Совета формируется ФСИН России по согласованию с Общественной палатой Российской Федерации; в соответствии с п. 2.7 Совет направляет в Общественную палату Российской Федерации ежегодный отчет о своей деятельности.

Итак, анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что на Общественную палату Российской Федерации возложен комплекс обязанностей, выполнение которых соответствует реализации функции организации и координации общественного контроля в пенитенциарной сфере.

Далее следует перейти к исследованию проблем правового регулирования и функционирования другого субъекта общественного контроля в пенитенциарной сфере – общественных советов при федеральных и региональных органах исполнительной власти, а именно – при федеральном и территориальных органах ФСИН России.

Общественные советы создаются и функционируют в соответствии с:

– 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 осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных ведомствах, подведомственных им федеральным министерствам»;

– Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 (ред. от 25.06.2019) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации».

Подготовленная нормативная база позволила ФСИН России издать приказ от 1 октября 2013 г. № 542 «О создании Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы и утверждении его состава». В соответствии с Положением Совет является постоянно действующим совещательно-консультативным органом при Федеральной службе исполнения наказаний. Он осуществляет свою работу на основе принципов законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, невмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную и уголовно-исполнительную деятельность, а также в производство по делам об административных правонарушениях. Основной целью, стоящей перед Советом, является привлечение общественности к участию в решении задач, стоящих перед уголовно-исполнительной системой; защите прав сотрудников, работников и ветеранов УИС, а также осужденных и лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в следственных изоляторах.

В компетенцию Совета входит работа по следующим направлениям:

– информационное обеспечение общественности и средств

массовой информации о деятельности ФСИН России для формирования у населения объективного представления об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания;

– оказание содействия осужденным в получении образования, социальной реабилитации лиц, освободившихся от отбывания наказания;

– помощь в налаживании взаимоотношений ФСИН России с руководством коммерческих предприятий для получения заказов в целях развития производства в учреждениях ФСИН России, совершенствования трудовой адаптации осужденных и их профессиональной подготовки;

– обсуждение с органами государственной власти государственной власти по вопросам совершенствования нормативно-правовой базы по соблюдению прав и законных интересов сотрудников, ветеранов УИС, осужденных и подследственных, содержащихся в учреждениях УИС;

– участие в публичном обсуждении нормативных правовых актов и иных документов, включая программы, разрабатываемые ФСИН России;

– создание по вопросам, отнесенным к компетенции Совета, комиссий и рабочих групп, в состав которых могут входить по согласованию с руководством ФСИН России государственные гражданские служащие, представители общественных объединений и организаций;

– распространение положительного опыта работы учреждений и органов УИС в решении вопросов по защите прав и законных интересов сотрудников УИС, осужденных и лиц, содержащихся в учреждениях УИС.

Все члены Совета обладают равными правами при обсуждении вопросов и голосовании. Они обязаны лично участвовать в заседаниях Совета и не в праве делегировать свои полномочия

другим лицам. Члены Совета исполняют свои обязанности.

При территориальных органах ФСИН России функционируют общественные советы. Так, например, при УФСИН России по Курганской области в настоящее время действует Общественный Совет, который был создан в 2003 году (приказ от 31.12.2003 № 529), деятельность Общественного совета урегулирована приказом УФСИН России по Курганской области от 15.12.2017 № 538 «Об утверждении состава и положения Общественного совета при УФСИН России по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы».

В заседаниях Общественного совета рассматриваются вопросы проведения культурно-массовых и спортивных мероприятий, создания дополнительных рабочих мест, ресоциализации осужденных после освобождения, участия в проведении комиссий администраций учреждений, создания положительного общественного мнения о работе уголовно-исполнительной системы. Членами Общественного совета оказывается помощь исправительным учреждениям в организации трудового воспитания, быта, досуга, образования и обучения осужденных, проводятся благотворительные концерты, лекции, беседы, встречи с представителями культуры, спорта, священнослужителями.

В составе Общественного совета при УФСИН России по Курганской области создан и работает Информационный совет. Основной целью совета является привлечение общественности и представителей взаимодействующих государственных структур к участию в решении задач по формированию согласованной информационной политики по объективному освещению деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы Курганской области.

По результатам проведенного исследования на примере УФСИН по Курганской области и собранного эмпирического материала можем констатировать, что в 2018 г. с участием Общественного совета проведено более 58 мероприятий. Заметным событием стало участие в заседании

председателя Общественного совета при ФСИН России Владимира Меньшова, Народного артиста России, известного актера, режиссера. Он положительно оценил опыт работы курганских коллег и пообещал распространить в УИС других регионов. В 2019 г. с участием членов Общественного совета проведено 63 мероприятия. Заметными событиями стали торжественные собрания в честь 140-летия ФСИН России и 125-летия УФСИН России по Курганской области. Продолжалось плодотворное сотрудничество с членами Общественной наблюдательной комиссий и аппаратом Уполномоченного по правам человека в Курганской области. Так, уполномоченный по правам человека в Курганской области и председатель посетили ряд исправительных учреждений. За время работы нынешнего Общественного совета с 2018 по 2020 гг., когда в его состав были введены видные представители общественных, правозащитных и религиозных организаций, известные деятели культуры и науки, журналисты было организовано и проведено 162 мероприятия²⁷.

По результатам проведенного анкетирования среди сотрудников ИК-1 УФСИН России по Курганской области можем сделать вывод, что 65 % респондентов считают деятельность членов Общественного совета эффективной, 20 % – полезной и значимой, 10 % – нейтрально относятся и 5 % – негативно относятся и считают деятельность членов совета не эффективной²⁸.

Деятельность совета, безусловно, играет важную роль в УИС и процессе реформирования в том числе. Можно назвать следующие положительные черты такого воздействия, Общественные советы:

– осуществляют контроль за соблюдением сотрудниками УИС прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей, что несомненно способствует укреплению дисциплины сотрудников;

²⁷ Материалы преддипломной практики в ФКУ ИК-1 УФСИН России по Курганской области / Камышев А.А. (неопубликованный акт).

²⁸ Там же.

– содействует формированию положительного образа УИС, повышению доверия населения (посредством публикаций и выступлений в СМИ, проведения общественных слушаний и т. д.).

В отличие от общественных наблюдательных комиссий, задачи общественных советов не сводятся к осуществлению общественного контроля и содействию к сотрудничеству общественных организаций и государственных органов. Общественные советы обладают более широким спектром полномочий. Наиболее ответственной и важной задачей общественных советов является обсуждение проектов нормативных правовых актов и иных документов, которые в соответствии с законодательством РФ не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов. Выполняя эту задачу, члены советов, по сути, участвуют в формировании государственной уголовно-исполнительной политики.

2.2. Административно-правовые формы участие общественных объединений и средств массовой информации в контроле за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в местах лишения свободы и следственных изоляторах

Соблюдение обеспечения прав осужденных, подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в местах принудительного заключения, привлекают все больше внимания со стороны общественных объединений. Регулярно представителями общественности выявляются различные проблемные вопросы в данной сфере общественных отношений. Зачастую проблемные ситуации возникают в силу неточности некоторых положений законодательства, по причинам бюрократизма и пр.

Конституция Российской Федерации гласит, что права и свободы

человека являются высшей ценностью (ст. 2), наряду с этим Конституция определяет, что основным источником власти в Российском государстве является ее многонациональный народ (ст. 3). Из данного положения можно сделать вывод о том, что учреждения уголовно-исполнительной системы, которые выполняют функцию принудительного содержания лиц в метах изоляции от общества, не могут быть свободны от контрольной деятельности со стороны общественности в области обеспечения прав и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных. Также следует обратить внимание на то, что общество должно вникать в проблемы правоохранительных органов и по возможности содействовать их решению. Данное взаимодействие государственных структур и общественных объединений свидетельствует о признании государства демократическим, где народ принимает участие в управлении делами государства в различных формах.

В рассматриваемом случае субъектом контроля со стороны общества в области соблюдения прав и законных интересов человека и гражданина, содержащихся в местах лишения свободы и следственных изоляторах, могут выступать общественные объединения и средства массовой информации (далее – СМИ).

Общественные объединения оказывают содействие в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, принимают участие в исправлении осужденных в формах и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации.

Возможность участия общественных объединений в контроле за деятельностью УИС вытекает из ст. 30 Конституции РФ, гарантирующей свободу деятельности общественных объединений, а также ст. 32 Конституции РФ, согласно которой граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства, данное положение предполагает возможность организации контроля общества за их деятельностью.

Основным нормативным актом, непосредственно регламентирующим деятельность является федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». В соответствии со ст. 5 указанного Федерального закона под общественным объединением следует понимать добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе объединения.

Задача общественности выражается в оказании существенной помощи в реализации целого ряда целей. Прежде всего общественное участие призвано:

- формировать у лиц, осужденных к наказанию в виде лишения свободы уважительное отношение к государству, обществу, личности, нормам и правилам, принятым в социуме;
- стимулировать правопослушное поведение осужденных.

Участие общественности в процессе исполнения наказаний в виде лишения является разносторонним и тонким средством воздействия на осужденных, поэтому оно в меньшей степени регулируется правовыми нормами, чем, например, труд или режим.

Впрочем, необходимость детального и мельчайшего регламентирования деятельности общественности в исполнении наказаний в виде лишения свободы отсутствует, что связано с ослабеванием деятельности общественных организации, которые базируются на идеологической основе, отсутствием новых эффективных или неактивным проявлением действующим объединений.

Образно можно сказать, что деятельность общественных объединений основывается на принципах «все, что не запрещено, то разрешено» и «не навреди».

Законодательно обозначенные задачи общественного воздействия на исправление осужденных позволяют по-новому систематизировать имеющиеся отношение к этому процессу негосударственные органы и выделить направления участия общественных структур в деятельности уголовно-исполнительной системы страны.

Оказание материальной помощи – это одно из важнейших направлений участия общественности в деятельности органов, исполняющих наказание в виде лишения свободы. Это определено недофинансированием УИС Российской Федерации, а так же существованием в местах лишения свободы частичной безработицы.

Деятельность учреждений и органов, исполняющих наказание, контролируется федеральными органами государственной власти в соответствии с определенным в законодательстве порядком.

Законодательством предусмотрена возможность осуществления контроля за деятельностью УИС теми так же общественными объединениями, в установленном законом порядке. Главным признаком наличия у общественности контрольной функции является право заключенных на обращения с жалобами, заявлениями и предложениями в общественные организации, и даже в международные органы по защите прав и свобод человека²⁹.

Наиболее сложное направление воздействия общественности – их непосредственное участие в применении к осужденным средств исправления.

Общественные объединения вправе оказывать содействие в работе всех учреждений и органов, исполняющих наказания, и принимать участие в исправлении осужденных к наказаниям, как связанным, так и не связанным с их изоляцией от общества, но в местах лишения свободы их деятельность является особенно ожидаемой и актуальной.

²⁹ Реент Я. Ю. Организация и правовое регулирование общественного контроля за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы: Дис. ... канд. юрид. наук. – Рязань, 2014. – С. 103.

Так, ст. 142 УИК РФ отдельно регламентирует участие общественных объединений в работе воспитательных колоний и предусматривает существование попечительских советов, родительских комитетов и других разнообразных форм.

В некоторых колониях практикуется такая форма воспитательной работы, как приглашение для встреч с осужденными знатных людей страны, ветеранов труда, участников Великой Отечественной войны, бывших осужденных, которые ныне успешно работают.

В колониях, особенно воспитательных, часто выступают родители и другие родственники, способные оказать на осужденных воспитательное воздействие. В ряде учреждений, особенно женских, практикуются выставки фотографий детей осужденных, предметов их творчества (рисунков, вышивок, различных поделок и т.п.). Организуются стенды писем детей и других родственников, разумеется, с разрешения адресатов.

За последние годы существенно возрос интерес общественности к местам лишения свободы. В первую очередь это объясняется тяжелыми условиями, в которых оказались эти учреждения из-за переполненности некоторых из них, особенно следственных изоляторов, недостатком средств на ремонт и благоустройство, не говоря уже о строительстве новых учреждений, необходимость в котором давно уже является более чем острой.

Создание благоприятных условий для нормальной жизни осужденных после их освобождения из исправительных учреждений является комплексным направлением работы общественности и включает в себя все ранее рассмотренные формы.

Участие общественных структур в помощи лицам, освобождаемым от отбывания наказания, имеет своей задачей закрепить и развить результаты их исправления, достигнутые в период исполнения наказания, оградить этих лиц от возможного влияния криминальной среды, окружить их должным вниманием, помочь преодолеть трудности, с которыми они могут

столкнуться в условиях рыночной экономики, и тем самым предотвратить возможность совершения ими новых преступлений.

Заслуживает отдельного внимания деятельность средств массовой информации в сфере общественного контроля за обеспечением прав, свобод и законных интересов подозреваемых, обвиняемых, осужденных. Сегодня СМИ являются, пожалуй, самым падежным и эффективным средством воздействия на массовое сознание, средством «управления умами миллионов». СМИ обладают большим влиянием в обществе, за это их часто называют четвертой властью.

Усиление значения СМИ в современном обществе во многом определяется тем, что «они служат мощным и относительно самостоятельным звеном коммуникационной связи между всеми другими элементами государственными органами, общественными организациями». В настоящее время мы видим огромное разнообразие различных средств передачи информации в массы, основными качественными показателями которых выступают распространенность и уровень доверия.

По сути, СМИ выступают связующим информационным звеном, соединяющим УИС с обществом. СМИ информируют общество, при этом создают общую информационную базу, объединяют нормы и ценности различных частей социума, распространяют модели и опыт поведения в различных ситуациях, передают этот информационный багаж во времени, от поколения к поколению³⁰. Роль СМИ заключается в производстве и распространении информации с целью оказания влияния на формирование общественного мнения и оказания воздействия на происходящие в социуме явления. Еще одна роль, которую играет СМИ –

³⁰ Фомичева И. Л. Социально-креативная функция СМИ в свете общечеловеческих теорий // Вестник Московского государственного университета. – Сер. 10. – 2002. – № 1. – С. 46.

коммуникативная. Они выступают средством общения и обмена информацией мнениями. Массовые коммуникации, особенно телевидение, существенно меняют систему социокультурного восприятия информации позволяют быстро ориентировать адресатов информации в нужном направлении и влиять на оценки и мнения людей, способствовать формированию имиджа³¹.

Таким образом, под участием СМИ в функционировании УИС можно понимать любую информационную деятельность СМИ, которая способствует совершенствованию и развитию информационной интеграции общества и УИС, обеспечивает открытость ведомства. Для отечественной пенитенциарной системы особенно важно, поскольку ее органы и учреждения в прямом и переносном смысле оставались совершенно открытыми для общества³².

Нормативной основой для участия СМИ в контрольной деятельности выступает Конституция РФ. В соответствии с п. 5 ст. 29 гарантируется свобода массовой информации и недопущение цензуры. Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. № 2124 «О средствах массовой информации» является главным нормативным актом, регулирующим деятельность СМИ. Так, в ст. 1 установлено, что поиск, получение, производство и распространение массовой информации не подлежат ограничениям, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством.

СМИ могут получать практически любую информацию, касающуюся условий содержания и фактов нарушения прав лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях. Журналисты в соответствии со ст. 47 Федерального закона «О средствах массовой

³¹ Информатизация общества и социализация информации / под ред. В. Ф. Халинова. – М., 1998. – С. 46.

³² Повышение журналистского мастерства редакторов многотиражных газет для осужденных и руководителей пресс-служб территориальных органов УИС: материалы учебного сбора 26-30 октября 2001 года. – М., 2001. – С. 3.

информации», могут искать, запрашивать, получать и распространять информацию. И что не маловажно для контрольной деятельности, журналисты наделены правом посещать органы и учреждения УИС. При посещении они имеют право быть принятым должностными лицами для получения интересующей информации, могут получать доступ к документам и материалам (кроме фрагментов, содержащих сведения, относящиеся к государственной, коммерческой или иной специально охраняемой законом тайне), копировать, публиковать, оглашать или иным способом воспроизводить эти документы и материалы, проводить аудио и видеозаписи, а также фотосъемки.

Главным журналистским средством осуществления общественного контроля за соблюдением прав осужденных, по нашему мнению, является запрос информации.

Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен только если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну. Уведомление об отказе вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. Отказ в предоставлении запрашиваемой информации или предоставление заведомо недостоверной информации могут быть, обжалованы в судебном порядке.

Проведенный анализ показал, что действующее законодательство содержит необходимые правовые гарантии СМИ в общественном контроле за обеспечением прав человека в пенитенциарных учреждениях. Деятельность СМИ имеет важное значение для обеспечения прозрачности функционирования УИС, объективно отражения условий содержания в пенитенциарных учреждениях, несмотря на социально важные цели информационной деятельности и общую положительную оценку результатов работы отечественных журналистов, сегодня в России еще встречаются

случаи использования СМИ заведомо ложной информации. История журналистики помнит многие случаи, когда журналисты использовали заведомо несоответствующую действительности информацию во исполнение чьего-то заказа или в погоне за сенсациями и высокими рейтингами.

Вывод по второй главе.

В результате проведенного анализа контрольной деятельности общественных объединений и средств массовой информации нам удалось сделать ряд выводов.

1. Контроль общественных объединений и СМИ за обеспечением прав, свобод и законных интересов осужденных все еще не имеет конституциональной четкости. Связано это с тем, что в России пока не сформирована окончательно единая, скоординированная политика в сфере общественного контроля. Субъекты контроля часто действуют разобщено и не организовано.

Компетенция отдельных субъектов требует более подробной правовой регламентации. С принятием Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» были определены правовые и конституционные основы деятельности субъектов общественно-государственного контроля, при этом субъекты общественного контроля остались за пределами регулирования данного нормативного документа. Отнесение общественных объединений и СМИ к субъектам общественного контроля в рамках указанного нормативного акта могло бы во многом поспособствовать становлению общественного контроля как единой централизованной и при этом независимой системы.

2. Общественно-государственный и общественный контроль тесно взаимосвязаны между собой. При этом указанные два вида контроля не являются взаимозаменяемыми. Сочетание общественно-государственного и общественного контроля позволяет органам

государственной власти получать более объективную ситуацию о проблемах в пенитенциарной сфере. Дальнейшее развитие общественного контроля должно отвечать принципу необходимости и достаточности. С одной стороны, должен обеспечиваться полный и объективный контроль, с другой – деятельность контрольных органов не должна препятствовать нормальному функционированию органов и учреждений УИС.

Заключение

Исследование проблемных вопросов, связанных с развитием и современным состоянием общественных начал в деятельности УИС России, позволяет сформулировать некоторые выводы, характеризующие уголовно-исполнительное законодательство и практику его применения.

Развитие общественных начал в деятельности УИС России, возникнув на определенном историческом этапе, в дальнейшем постепенно изменялось в сторону их увеличения и усиления.

В настоящее время можно наблюдать разнообразные формы участия общественности в деятельности УИС, наряду с исторически сложившимися (попечительство, деятельность наблюдательных комиссий и т. п.).

Нормы российского законодательства закрепляют важные правовые гарантии обеспечения взаимодействия общественности с учреждениями и органами, исполняющими уголовные наказания. В настоящее время вопросы правовой регламентации участия общественности находятся под пристальным вниманием со стороны общественных деятелей и представителей науки.

Нормы права устанавливают принципы и правила поведения как для сотрудников УИС, так и для членов общественных организаций, осуществляющих взаимодействие и контроль над УИС, четкое следование которым является обязательным условием для совершенствования эффективности деятельности пенитенциарной сферы и предотвращение возможных конфликтных ситуаций между сотрудниками УИС и членами ОНК.

Происходит поиск оптимально возможных форм участия общественных организаций в деятельности учреждений и органов УИС. В рамках, определенных законодательством, работают механизмы общественного контроля, в том числе и со стороны общественных наблюдательных комиссий.

Под взаимодействием УИС с общественными объединениями понимается целенаправленная деятельность обоих субъектов, направленная на достижение стоящих перед ними целей и задач, в конечном счете – на улучшение эффективности деятельности УИС.

Очевидно, что органы общественного контроля не наделены властными полномочиями, поэтому они апеллируют к общественному мнению, пытаются привлечь внимание соответствующих органов государственной власти, но также они могут обращаться напрямую в органы государственной власти.

Современное демократическое общество базируется на структурах гражданского общества, предполагающих социальную активность населения. Для этого граждане должны обладать реальной свободой личности, где органы государственной власти и общество выступают как партнеры, государство не пытается подавить активность населения в желании управлять делами государства, а права и свободы человека и гражданина имеют приоритет по отношению к государству.

Социальный контроль возможен лишь в демократическом государстве, где члены гражданского общества заинтересованы в эффективном функционировании общества и государства. Формирование развитого гражданского общества и правового государства – это длительный исторический процесс, в условиях перехода от авторитаризма к демократии, государство будет всегда стремиться подавить инициативу общественности. И этот процесс тесно связан с изменением правосознания и правовой культуры граждан государства, позволяющим им оценивать свою ответственность за свободное развитие личности, соответственно и общества, и эффективность деятельности органов государственной власти.

Вопросы соблюдения прав человека в сфере исполнения уголовных наказаний в условиях изоляции от общества в настоящее время приобретает особую актуальность. Социальный контроль над учреждениями и органами, исполняющими уголовные наказания в виде лишения свободы, сегодня актуален, так как в дальнейшем это создает условия для их исправления и

ресоциализации. Создание Общественных наблюдательных комиссий в всех субъектах Российской Федерации также призвано решать эти задачи.

Уголовно-исполнительная система России сегодня заинтересована в сотрудничестве с институтами гражданского общества и СМИ в том числе. Это поможет поддержать необходимый правопорядок в исправительных учреждениях и эффективно достигать решения задач, стоящих в сфере исполнения уголовных наказаний.

Библиографический список

Нормативно-правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 26.05.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 мая 2021 г.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.05.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 мая 2021 г.

5. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Федеральный закон РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 (ред. от 26.05.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

6. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ (ред. от 26.05.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 мая 2021 г.

7. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 11.06.2021) [Электронный ресурс] //

Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 10 июня 2021 г.

8. 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 (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 10 мая 2021 г.

9. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

10. Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: приказ Министерства юстиции РФ от 16 декабря 2016 г. № 295 (с измен. на 26.05.2021 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 26 мая 2021 г.

Научные, учебные, справочные издания

11. Большой словарь иностранных слов / сост. А. Ю. Москвин. – М., 2007. – 450 с.

12. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987. – 223 с.

13. Информатизация общества и социализация информации / под ред. В. Ф. Халинова. – М., 1998. – 189 с.

14. Контролирующие органы и организации России: компетенция и полномочия / под ред. А.П. Гуляева. – М., 2000. – 266 с.

15. Кравченко С. А., Мнацарян М. О., Покровский Н. С. Социология: парадигмы и темы. – М., 1997. – 257 с.

16. Маклаков В. В. Конституционный контроль (надзор) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб.: В 4 т.

Т. 1–2 / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М., 1996. – 220 с

17. Основы современного социального управления: теория и методология / ред. В. Н. Иванов. – М., 2000. – 277 с.

18. Основы научной организации управления и труда в органах внутренних дел / под общ. ред. Г. Г. Зуйкова. – М., 1974. – 300 с.

19. Паиарин А. С. Глобальное политическое прогнозирование. – М., 2002. – 110 с.

20. Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь русского языка. – М., 2008. – 370 с.

Материалы периодической печати

21. Бондарева Е. Л. Общественная палата Российской Федерации – институт или «министерство» гражданского общества? // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. 1. Право. – 2006. - № 1. – С. 25-30.

22. Гриб В. В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. – 2010. - № 3. – С. 33-35.

23. Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 10-14.

24. Калмыкова А. В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы // Журнал российского права. – 2004. – № 8. – С. 26.

25. Липчанская М. А. Деятельность общественных советов при федеральных органах исполнительной власти как форма участия граждан в управлении делами государства // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 4. – С. 23-26.

26. Михайлов В. В. К проблеме социальных ограничений // Социологические исследования. – 2005. – № 7. – С. 124-128.

27. Семелева Е. Ю. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства. // Вестник Пермского университета: Серия «Юридические науки». – 2011. – № 2. – С. 3-7.

28. Фомичева И. Л. Социально-креативная функция СМИ в свете общечеловеческих теорий // Вестник Московского государственного университета. – Сер. 10. – 2002. – № 1. – С. 46-50.

Диссертации и авторефераты

29. Реент Я. Ю. Организация и правовое регулирование общественного контроля за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы: Дис. ... канд. юрид. наук. – Рязань, 2014. – 139 с.

Материалы юридической практики

30. Материалы преддипломной практики в ФКУ ИК-1 УФСИН России по Курганской области / Камышев А.А., (неопубликованный акт).