

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ
УДК 343.8



Перспективы развития деятельности общественных наблюдательных комиссий как субъектов общественного контроля

Ангелина Михайловна ЖИТНЕВА ✉

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина»

392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33

✉ angelinazhitneva@yandex.ru

Аннотация. Рассмотрены правовые основы деятельности общественных наблюдательных комиссий в условиях формирования гражданского общества и правового государства в Российской Федерации. Исследованы особенности осуществления членами общественных наблюдательных комиссий своих полномочий в ходе защиты прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Приведен анализ законопроекта о внесении изменений в Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», вступающего в силу в 2023 г. Анализ законопроекта позволил автору выделить перспективы дальнейшего развития общественных наблюдательных комиссий с принятыми изменениями, направленными на совершенствование их деятельности.

Ключевые слова: общественные наблюдательные комиссии, общественный контроль, гражданское общество, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации

Для цитирования: Житнева А.М. Перспективы развития деятельности общественных наблюдательных комиссий как субъектов общественного контроля // Державинский форум. 2023. Т. 7. № 1. С. 45-52.

ORIGINAL ARTICLE
UDC 343.8

Prospects for the development of the activities of public supervisory commissions as subjects of public control

Angelina M. ZHITNEVA ✉

Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov, 392000, Russian Federation

✉ angelinazhitneva@yandex.ru

Abstract. The legal foundations of the activities of public monitoring commissions in the conditions of the formation of civil society and the rule of law in the Russian Federation are considered. The features of the exercise by members of public monitoring commissions of their powers in the course of

protecting the rights and freedoms of persons in places of detention are studied. The analysis of the draft law on amendments to the Federal Law “On public control over ensuring human rights in places of detention and on assistance to persons in places of detention”, which enters into force in 2023, is given. The analysis of the bill allowed the author to highlight the prospects for the further development of public monitoring commissions with the adopted changes aimed at improving their activities.

Keywords: public supervisory commissions, civic control, civil society, Civic Chamber of the Russian Federation, Civic Chambers of the subjects of the Russian Federation

For citation: Zhitneva, A.M. (2023). Prospects for the development of the activities of public supervisory commissions as subjects of public control. *Derzhavinskii forum = Derzhavin Forum*, vol. 7, no. 1, pp. 45-52. (In Russ., abstract in Eng.)

ВВЕДЕНИЕ

Провозглашенные конституционные ценности не должны иметь каких-либо ограничений, кроме тех, которые установлены Федеральным законом. Это касается и обеспечения прав и законных интересов лиц, отбывающих наказание. Ограничения их прав строго предусмотрены законом и не могут быть превышены, что является объектом постоянного наблюдения и внимания со стороны общественности и предопределяет широкий круг субъектов, осуществляющих контроль за соблюдением установленных обременений. Этот круг включает в себя внутренних субъектов контроля, субъектов ведомственного контроля (надзора), субъектов специального контроля (надзора), в частности, прокурорского надзора. Вместе с этим законодательство предусматривает контроль за рассматриваемой сферой со стороны институтов гражданского общества, где специально созданным и уполномоченным субъектом является общественная наблюдательная комиссия (ОНК), точнее комиссии, создаваемые в субъектах Российской Федерации. ОНК призваны осуществлять общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, что составляет практическую значимость в актуальности тематики деятельности ОНК. Теоретическую сторону актуальности заявленной темы обеспечивает необходимость изучения и выявления места ОНК в

системе субъектов общественного контроля, механизме реализации мер такого контроля в контексте обеспечения соблюдения прав и законных интересов граждан в условиях принудительного содержания. Следует признать, что действенный и эффективный контроль со стороны общественности в ее институционализированных формах отражает в целом степень развитости принципа правового государства и состоятельности гражданского общества.

ОНК находятся в центре внимания исследователей общественного контроля, что нашло отражение в работах, посвященных их истории развития и функционирования (например, в работах И.В. Ковалевой [1]), общей характеристике (например, работы Н.В. Кийко [2]), соотношению и взаимосвязи с конституционными принципами (например, работы О.В. Соколовой, И.Б. Степановой [3]), отдельным сегментам работы (например, в части взаимодействия с уголовно-исполнительной системой в работе И.С. Баженова и С.Н. Лосевой [4], в отношении полиции, что отражено в работе И.В. Ковалевой [1], в части взаимодействия с органами прокуратуры в работе Р.В. Зелепукина [5], относительно соблюдения права на медицинскую помощь – О.Ю. Пестовой [6]), а также совершенствованию регламентации деятельности (например, в трудах Ю.В. Перрон [7]) и др.

Цель проведенного изучения заключается в комплексном исследовании правовых основ деятельности общественных

наблюдательных комиссий в условиях формирования гражданского общества и правового государства в РФ.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Становление правового государства подразумевает под собой активное развитие гражданского общества, которое способно оказывать влияние на все сферы общественной жизни. Заметим, что полноценное функционирование государственных органов власти невозможно представить без системы общественного контроля. На наш взгляд, только при наличии контроля со стороны общества, которое в какой-то степени является системой сдержек и противовесов, возможно функционирование демократических принципов, таких как гласность, открытость, разделение властей и др.

В определении понятия гражданского общества мы солидарны с подходом К.С. Гаджиева, который представляет «гражданское общество как систему обеспечения жизнедеятельности социальных и иных сфер, их воспроизводства и передачи через поколения, а также как систему самостоятельных общественных институтов и отношений, призванных обеспечивать условия для самореализации как отдельных индивидов, так и коллективов» [8, с. 30].

Нормативную основу участия граждан в деятельности субъектов общественного контроля, в том числе ОНК, составляют положения статьи 32 Конституции Российской Федерации об участии населения в управлении делами государства, а также нормы Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее ФЗ № 212-ФЗ)¹, непо-

средственно закрепляющие права граждан на осуществление общественного контроля в различных формах, предусмотренных законом.

Установленное законом определение общественного контроля предусматривает в качестве его ключевых признаков и свойств, во-первых, то, что он реализуется посредством наблюдения за надлежащим исполнением субъектами публичного управления своих полномочий, во-вторых, то, что его цели заключаются в проверке, анализе и общественной оценке решений институтов публичной власти и их актов.

На наш взгляд, общественный контроль, осуществляемый представителями института гражданского общества, является одним из ключевых положений развития правового государства. Важным условием деятельности субъектов общественного контроля является то, что государственные органы власти не могут препятствовать деятельности комиссий, а, наоборот, должны содействовать реализации поставленных задач.

Законодательство предусматривает различные формы общественного контроля, что определено и установлено в базовом законодательном акте об общественном контроле – Федеральном законе 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» (далее ФЗ № 76-ФЗ)², который в совокупности с положениями специального закона – ФЗ № 212-ФЗ определяют порядок формирования, задачи и полномочия ОНК субъектов РФ. Примечатель-

¹ Об основах общественного контроля в РФ: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.

² Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

но, что ОНК создаются только на уровне регионов, на общедоделальном уровне соответствующего органа общественного контроля не предусмотрено, администрирование и координацию деятельности ОНК субъектов РФ осуществляет специальная комиссия Общественной палаты РФ – комиссия по безопасности и взаимодействию с ОНК. В настоящее время предпринята попытка объединить и унифицировать деятельность ОНК субъектов РФ, включая достижение и согласование общих интересов, через специальный Координационный совет ОНК субъектов РФ [9, с. 45-46].

Н.С. Малолеткина и А.П. Скиба отмечают, что общественные наблюдательные комиссии принимают активное участие в уголовно-исполнительной деятельности, при этом одновременно осуществляя общественное воздействие в отношении осужденных [10, с. 67].

Более того, А.С. Александров, ссылаясь на практику, считает, что общественные наблюдательные комиссии являются основным субъектом общественного контроля [11, с. 82].

Определенно, что человек, преступивший закон, обязан понести ответственность за совершенные общественно-опасные деяния и претерпевать установленные законом ограничения, но сами ограничения и их реализация тоже должны соответствовать общеправовым принципам и не посягать на права и законные интересы осужденных и других лиц, находящихся в местах принудительного содержания, если это не предусматривается и не допускается законом.

Общественные наблюдательные комиссии осуществляют свою деятельность на протяжении 14 лет. На сегодняшний день действуют более 80 общественных наблюдательных комиссий в субъектах Российской Федерации, что положительно сказывается в целом на уголовно-исполнительной системе.

Т.Н. Москалькова отмечает, что «общественно-наблюдательные комиссии как институт общественного контроля за годы своего существования стали важнейшим фактором защиты прав и свобод человека в местах принудительного содержания, а также действенным институтом гражданского общества». Мнение Уполномоченного по правам человека позволяет утверждать, что фактически ОНК в отдельных регионах по своей значимости сопоставимы с субъектами ведомственного контроля (надзора) и прокурорского надзора³.

Задачи ОНК определены законодателем в статье 6 ФЗ № 212-ФЗ и имеют территориальный признак (деятельность ОНК ограничена территорией соответствующего субъекта РФ), инструментальное выражение (обращения, предложения и заключения как формы решений – результатов общественного контроля) и направление в расширении межсекторального взаимодействия (за счет развития взаимодействия институтов гражданского общества и администраций мест принудительного содержания).

По мнению Ю.В. Перрон, «деятельность общественных наблюдательных комиссий построена на основе принципов приоритета прав человека, добровольности, равноправия, объективности и законности, нетерпимости к любым действиям, оскорбляющим человеческое достоинство» [7, с. 135].

В силу специфических свойств правоотношений, возникающих в процессе исполнения наказаний, осужденные относятся к наименее защищенной категории

³ Доклад Общественной палаты Российской Федерации, посвященный вопросам деятельности общественных наблюдательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Общественная палата Российской Федерации: официальный сайт. URL: <https://www.oprf.ru/%20press/news/2019/newsitem/48395> (дата обращения: 31.08.2022).

граждан в силу отсутствия возможностей самостоятельно отстаивать свои права и свободы. Поэтому задачи, поставленные перед представителями общественных наблюдательных комиссий, должны решаться наиболее эффективно.

Несмотря на то, что общественные наблюдательные комиссии являются «продуктом» гражданского общества, существует ряд ограничений, связанных с организацией их деятельности.

Так, кандидатом в общественную наблюдательную комиссию не может быть представитель муниципального общественного объединения. Помимо этого отдельные активные граждане, не являющиеся членами общественных объединений, также не могут претендовать на членство в комиссии. Это несколько противоречит самой идее общественных наблюдательных комиссий, которая заключается в предоставлении гражданскому обществу прав на контроль за деятельностью государственных органов.

На сегодняшний день принят Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»⁴, который вступит в силу в середине 2023 г.

Так, в результате внесения изменений в части 1 статьи 10 специального законодательного акта об отдельном виде общественного контроля изменен срок формирования общественных наблюдательных комиссий с 90 до 120 дней. В первую оче-

редь это расширяет возможность проверки кандидатов на соответствие требованиям законодательства.

Проблемным аспектом долгое время является минимальный срок осуществления деятельности (не менее пяти лет). Особенно остро данная проблема стояла в Республике Крым. Так, И.В. Ковалева отмечает, что формирование общественных наблюдательных комиссий в Республике Крым было осложнено отсутствием на территории данного субъекта правозащитных общественных объединений с опытом работы более 5 лет [1, с. 123].

В части 2 статьи 10 ФЗ № 212-ФЗ внесены поправки, согласно которым обозначенный срок сокращен с пяти до трех лет. Считаем, что данное нововведение позволит повысить конкуренцию среди претендентов и тем самым улучшит качество работы комиссий.

Помимо этого выделим предложение по изменению части 4.2 статьи 15, в котором закрепляется обязательное ежегодное направление отчетных материалов по итогам проведенной работы по защите прав человека в местах принудительного содержания не позднее 30 дней после окончательного календарного года Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в соответствующем субъекте Российской Федерации и в Общественную палату РФ. На наш взгляд, это позволит сделать деятельность общественных наблюдательных комиссий наиболее прозрачной. Фактически данное положение существует, и ОНК направляют соответствующие отчеты, однако, в условиях отсутствия специальной нормы, устанавливающей такую обязанность, сбор и обобщение сведений о деятельности ОНК обретает затруднения, несистемность и локальный характер.

Еще одним позитивным нововведением является внесение изменений в статью 9, которая регулирует обеспечение деятельности общественных наблюдатель-

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»: Федеральный закон от 05.12.2022 № 497-ФЗ // Российская газета. 2022. 8 дек. № 178.

ных комиссий. На данный момент члены общественных наблюдательных комиссий исполняют свои полномочия на общественных началах, а именно расходы, которые могут возникнуть в связи с проездом и проживанием членов во время инспектирования мест лишения свободы и другие, не компенсируются органами государственной власти. В результате изменений действующего законодательства предложено возложить финансовое обеспечение общественных наблюдательных комиссий на бюджет соответствующего субъекта РФ. Ввиду того, что состав ОНК и полномочия их членов не подразумевают выполнение сопроводительных и материально-технических функций, данное направление возложено на региональные общественные палаты и их аппараты, которые фактически становятся операторами финансового бюджетного обеспечения работы ОНК как субъектов общественного контроля. Такой подход представляется логичным и обоснованным и с точки зрения бюджетного процесса, и с точки зрения институционализации общественной палаты субъекта РФ как координационного центра деятельности гражданского общества, в том числе в части реализации гарантий и мер государственной поддержки. Кроме того, внедрение бюджетного финансирования позволит повысить самостоятельность ОНК, которые фактически вынуждены пользоваться материальными ресурсами своих членов или представляемых ими организаций, что неизбежно снижает их заинтересован-

ность, либо пользоваться материально-технической поддержкой проверяемых правоохранительных или иных органов, что само по себе нарушает принцип независимости общественного контроля со стороны ОНК.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ОНК субъектов РФ является полноценными субъектами системы общественного контроля, чья деятельность связана с обеспечением прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Деятельность ОНК имеет нормативную основу, включающую в себя конституционные положения, а также нормы базового (ФЗ № 76-ФЗ) и специального (ФЗ № 212-ФЗ) законодательных актов. Развитие деятельности ОНК субъектов РФ в настоящее время определено принятыми изменениями в специальный закон, которые предусматривают изменение порядка формирования деятельности комиссий, расширение субъектов, участвующих в их формировании, принятие организационных и материальных мер по повышению независимости и самостоятельности ОНК. Этим предопределены перспективы развития ОНК в системе общественного контроля, которые должны содействовать повышению их авторитета и эффективности работы с точки зрения качественных преобразований организации и непосредственного функционирования ОНК.

Список источников

1. Ковалева И.В. Общественные наблюдательные комиссии в системе субъектов общественного контроля за деятельностью полиции в Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 121-125. <https://elibrary.ru/splxuq>
2. Кийко Н.В. Общественные наблюдательные комиссии как субъект общественного контроля за обеспечением правового положения осужденных // Вестник Кузбасского института. 2017. № 4 (33). С. 59-65. <https://elibrary.ru/zwporl>

3. Соколова О.В., Степанова И.Б. К вопросу о содержании принципа демократизма и его реализации в уголовно-исполнительном праве (на примере деятельности общественных наблюдательных комиссий) // Человек: преступление и наказание. 2013. № 1 (80). С. 58-61. <https://elibrary.ru/pygsoh>
4. Баженов И.С., Лосева С.Н. Особенности нормативного регулирования взаимодействия исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы и общественных наблюдательных комиссий // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2016. № 8 (171). С. 2-6. <https://elibrary.ru/wwssjp>
5. Зелепукин Р.В. Взаимодействие органов прокуратуры и общественных наблюдательных комиссий в обеспечении законности в уголовно-исполнительной системе // Значение прокуратуры в гражданском обществе: сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием / под. ред. В.М. Шуняевой. Тамбов: Изд. дом «Державинский», 2022. С. 268-274. <https://elibrary.ru/xgtvje>
6. Пестова О.Ю. Общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы (оказанием медицинской помощи заключенным) в современной России // Человек: преступление и наказание. 2016. № 3 (94). С. 129-133. <https://elibrary.ru/wtjijp>
7. Перрон Ю.В. Совершенствование правовых основ деятельности общественных наблюдательных комиссий // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2021. № 12-2. С. 135-138. <https://doi.org/10.23672/q7111-9706-6469-d>, <https://elibrary.ru/dgwhik>
8. Гаджиев К.С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования // Вопросы философии. 1991. № 7. С. 19-35. <https://elibrary.ru/saqvoz>
9. Зелепукин Р.В. Общественные наблюдательные комиссии: проблемы и перспективы развития статуса субъекта общественного контроля // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействия уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2021. № 24. С. 44-50. <https://elibrary.ru/jadbic>
10. Малолеткина Н.С., Скиба А.П. Общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы: предмет и виды субъектов // Вестник Самарского юридического института. 2020. № 2 (38). С. 66-70. <https://doi.org/10.37523/SUI.2020.38.2.010>, <https://elibrary.ru/acwjgj>
11. Александров А.С. Некоторые организационно-правовые вопросы деятельности общественных наблюдательных комиссий в местах лишения свободы // Теория и практика социогуманитарных наук. 2022. № 2 (18). С. 81-87. <https://elibrary.ru/duacxc>

References

1. Kovaleva I.V. (2019). Public supervisory commissions in the system of the subjects of public control over police activities in the Russian Federation. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo = Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*, no. 5, pp. 121-125. (In Russ.) <https://elibrary.ru/splxqy>
2. Kiiko N.V. (2017). Public surveillance commissions as a subject of public control of provision of the legal position of the condemned. *Vestnik Kuzbasskogo instituta* [Bulletin of the Kuzbass Institute], no. 4 (33), pp. 59-65. (In Russ.) <https://elibrary.ru/zwporl>
3. Sokolova O.V., Stepanova I.B. (2013). Principle of democracy and its implementation in the penal law through the example of activities of the public monitoring commissions. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie* [Human: Crime and Punishment], no. 1 (80), pp. 58-61. (In Russ.) <https://elibrary.ru/pygsoh>
4. Bazhenov I.S., Loseva S.N. (2016). Aspects of standard regulation of interaction between correctional facilities of fps and public monitoring committee. *Vedomosti ugovolno-ispolnitel'noi sistemy* [Bulletin of the Penitentiary System], no. 8 (171), pp. 2-6. (In Russ.) <https://elibrary.ru/wwssjp>

5. Zelepukin R.V. (2022). Vzaimodeistvie organov prokuratury i obshchestvennykh nablyudatel'nykh komissii v obespechenii zakonnosti v ugovolno-ispolnitel'noi sisteme [Interaction of the prosecutor's office and public monitoring commissions in ensuring the rule of law in the penitentiary system]. In: Shunyaeva V.M. (ed.). *Sbornik statei Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem «Znachenie prokuratury v grazhdanskom obshchestve»* [Collection of Materials of the All-Russian Scientific-Practical Conference with International Participation “The Value of the Prosecutor’s Office in Civil Society”]. Tambov, Publishing House “Derzhavinsky”, pp. 268-274. (In Russ.) <https://elibrary.ru/xgtvje>
6. Pestova O.Yu. (2016). Public control of the penal system: the provision of medical care to prisoners in modern Russia. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie* [Human: Crime and Punishment], no. 3 (94), pp. 129-133. (In Russ.) <https://elibrary.ru/wtjlp>
7. Perron Yu.V. (2021). Improving the legal framework for the activities of public monitoring commissions. *Gumanitarnye, sotsial'no-ehkonomicheskie i obshchestvennye nauki = Humanities, Social-Economic and Social Sciences*, no. 12-2, pp. 135-138. (In Russ.) <https://doi.org/10.23672/q7111-9706-6469-d>, <https://elibrary.ru/dgwhik>
8. Gadzhiev K.S. (1991). Kontseptsiya grazhdanskogo obshchestva: ideinye istoki i osnovnye vekhi formirovaniya [The concept of civil society: ideological origins and main milestones of formation]. *Voprosy filosofii* [Issues of Philosophy], no. 7, pp. 19-35. (In Russ.) <https://elibrary.ru/saqvoz>
9. Zelepukin R.V. (2021). Public supervisory commissions: problems and prospects for the development of the status of a subject of public control. *Vestnik obshchestvennoi nauchno-issledovatel'skoi laboratorii «Vzaimodeistviya ugovolno-ispolnitel'noi sistemy s institutami grazhdanskogo obshchestva: istoriko-pravovye i teoretiko-metodologicheskie aspekty»* [Bulletin of the public Research Laboratory “Interactions of the Penitentiary System with the Institutions of Civil Society: Historical, Legal and Theoretical and Methodological Aspects”], no. 24, pp. 44-50. (In Russ.) <https://elibrary.ru/jadbic>
10. Maloletkina N.S., Skiba A.P. (2020). Public control over the activities of the penal system: subject and types of subjects. *Vestnik Samarskogo yuridicheskogo institute = Bulletin of the Samara Law Institute*, no. 2 (38), pp. 66-70. (In Russ.) <https://doi.org/10.37523/SUI.2020.38.2.010>, <https://elibrary.ru/acwjgj>
11. Aleksandrov A.S. (2022). Some organizational and legal issues of the activities of public monitoring commissions in places of deprivation of liberty. *Teoriya i praktika sotsiogumanitarnykh nauk* [Theory and Practice of Social and Humanitarian Sciences], no. 2 (18), pp. 81-87. (In Russ.) <https://elibrary.ru/duacxc>

Информация об авторе

Житнева Ангелина Михайловна, студентка института права и национальной безопасности, Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация, angelinazhitneva@yandex.ru

Information about the author

Angelina M. Zhitneva, Student of the Institute of Law and National Security, Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation, angelinazhitneva@yandex.ru

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 19.01.2023
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 06.03.2023
Принята к публикации / Accepted for publication 20.03.2023