

Тарасова М. И.^{1,a}, Смирнов И. С.^{2,b}

¹РГСУ, г. Москва, Российская Федерация

²ФАУ «РОСДОРНИИ», г. Москва, Российская Федерация

^ae-mail: mariya.t.i@yandex.ru

^be-mail: vanes47@mail.ru

История создания общественных наблюдательных комиссий

DOI: 10.33693/2658-4654/-2020-2-3-71-78

Аннотация. В статье выявляются исторические аспекты становления и ключевые периоды развития общественных наблюдательных комиссий. Рассмотрение темы настоящей статьи через призму событий, подчеркивающих предпосылки к формированию системы общественного контроля, позволило авторам как выявить систематические затруднения, с которыми сталкиваются лица, вступившие в правозащитные организации, так и сформулировать конкретные предложения, применение которых на практике может быть незаменимым в целях совершенствования деятельности общественных наблюдательных комиссий на современном этапе их развития. Содержание статьи раскрывает исторические факты, сыгравшие важную роль в становлении общественных наблюдательных комиссий, главным образом как правозащитного института общественных наблюдателей. Авторами отмечаются некоторые персоны, заинтересованные в создании системы общественного контроля, способной оказывать как консультационную, так и материальную помощь не только представителям учреждений пенитенциарной системы, но и содержащихся в них гражданах. Статья позволяет наглядно представить хронологию событий, являющихся элементами фундамента современных правозащитных организаций, включает описание ситуаций, повлиявшие на результаты деятельности членов общественных наблюдательных комиссий в различные временные периоды. Динамику актуальности функций общественного контроля авторы связывают с различными обстоятельствами, в том числе с возникновением ГУЛАГа, ставшего основным камнем преткновения на пути развития общественных наблюдательных комиссий в конце второй половины XX в. Также в статье отмечены этапы формирования очередных составов общественных наблюдательных комиссий, приведены показатели, характеризующие не только численность их в субъектах Российской Федерации и членов, входящих в состав таких комиссий, но и количество посещений мест принудительного содержания, проведенных проверочных мероприятий, рассмотренных жалоб и заявлений, правовых консультаций и т.п. Кроме того, авторами проведен анализ деятельности правозащитных организаций, активно осуществляющих свою деятельность в некоторых субъектах Российской Федерации, благодаря чему раскрыты особенности реализации отдельных прав граждан, в том числе находящихся в местах лишения свободы. Использование системного подхода в изучении исторического аспекта создания общественных наблюдательных комиссий и анализ организации труда их членов позволил авторам выделить определенные проблемы, имеющие теоретическое и практическое значение, а также предложить пути их решения.

Ключевые слова: общественный контроль, деятельность общественных наблюдательных комиссий, общественные советы, общественные организации, законодательное регулирование, органы исполнительной власти, проверочные мероприятия, общественная палата, исторический аспект, исправительные учреждения.

Для цитирования: Тарасова М. И., Смирнов И. С. История создания общественных наблюдательных комиссий // *История и современное мировоззрение*. 2020. Т. 2. №3. С. 71-78. DOI: 10.33693/2658-4654/-2020-2-3-71-78

M. I. Tarasova^{1,a}, I. S. Smirnov^{2,b}

¹Russian State Social University, Moscow, Russian Federation

²FAI «Russian road research Institute», Moscow, Russian Federation

^ae-mail: mariya.t.i@yandex.ru

^be-mail: vanes47@mail.ru

History of the establishment of public supervisory commissions

Abstract. The article deals with the historical aspects of the formation and key periods of development of public monitoring commissions. Consideration of the topic of this article through the prism of events that highlight the prerequisites for the formation of a system of public control, allowed the authors both to identify systematic difficulties faced by individuals who joined human rights organizations, and to formulate specific proposals, the application of which in practice can be indispensable for improving the activities of public monitoring commissions at the current stage of their development. The content of the article reveals historical facts that played an important role in the formation of public monitoring commissions, mainly as a human rights institution of public observers. The authors note some persons who are interested in creating a system of public control that can provide both consulting and financial assistance not only to representatives of penitentiary institutions, but also to citizens held in them. The article allows you to clearly present the chronology of events that are elements of the Foundation of modern human rights organizations, including a description of situations that affected the performance of members of public monitoring commissions in various time periods. The authors attribute the dynamics of the relevance of the functions of public control to various circumstances, including the emergence of the Gulag, which became the main stumbling block in the development of public monitoring commissions at the end of the second half of the XX century. The article also highlights the stages of forming the next composition of public monitoring commissions, provides indicators that characterize not only the number of their members in the subjects of the Russian Federation and members of such commissions, but also the number of visits to places of forced detention, verification activities, complaints and applications considered, legal consultations, etc. In addition, the authors analyzed the activities of human rights organizations that are active in some regions of the Russian Federation, which revealed the specifics of the implementation of certain rights of citizens, including those who are in prison. The use of a systematic approach to the study of the historical aspect of the creation of public monitoring commissions and the analysis of the organization of work of their members allowed the authors to identify certain problems of theoretical and practical significance, as well as to suggest ways to solve them.

Key words: public control, activities of public supervisory commissions, public councils, public organizations, legislative regulation, executive bodies, verification measures, public chamber, historical aspect, correctional institutions.

For citation: Tarasova M. I., Smirnov I. S. History of the establishment of public supervisory commissions // *History and modern perspectives*. 2020. Vol. 2. №3. P. 71-78. (in Russ.) DOI: 10.33693/2658-4654/-2020-2-3-71-78

ВВЕДЕНИЕ

Относительно с недавних пор, на основании Федерального закона 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», в России созданы и осуществляют свою деятельность общественные наблюдательные комиссии (далее – ОНК). История их деятельности, как и современное положение, с 2008 года до настоящего времени неоднократно освещалась в различных научных работах [Гриб, 2019: 2-6; Никитин, Федорова, 2018: 262-268; Канкулов, 2018; Краинский, 1912: 133], однако свои истоки общественный контроль берет задолго до этого. В

статье рассмотрены события, затрагивающие вопросы становления института общественных наблюдателей, которые послужили предпосылками к созданию ОНК.

СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

В 1819 году по инициативе английского купца Джона Веннинга, заинтересованного в проведении реформы пенитенциарной системы в России, при участии Министра просвещения Александра Николаевича Голицына при Императоре Александре I в Санкт-Петербурге было создано Попечительное о тюрьмах Общество, осуществляющее свою деятельность на всей территории России. Оно включало

менее 100 человек, из которых 12 занимали директорские должности. До членства в Обществе весь его состав ранее не имел дела сущностью пенитенциарной системы. Среди прав, доступных членам Попечительного Общества, была возможность оказания материальной помощи тюрьмам и учреждениям, содержащим под стражей перепустивших закон граждан. Также они имели право оказывать правовую помощь по разрешению социальных вопросов всем заключенным лицам, брать под свою опеку граждан, которые освободились из мест лишения свободы, а также посещать тюремные учреждения для проведения мероприятий по выявлению недостатков и разработке рекомендаций по совершенствованию деятельности тюрем.

Благодаря активности членов Попечительного Общества за первые годы его развития выявлено значительное число различных нарушений, допущенных сотрудниками тюремной администрации. Найденные недостатки позволили увеличить финансирование тюремных учреждений из государственного и земского бюджета. Сложившаяся ситуация способствовала созданию автономных губернских обществ, в круг обязанностей которых входили контролируемые функции по отношению к тюремной деятельности. Немного позднее к концу XIX века подобным функционалом были наделены Мужские и Дамские Благотворительные Комитеты, которые были сформированы в целях общественного контроля [Гернет, 1951: 138].

Становление и развитие системы общественного контроля положительно повлияло на порядок содержания заключенных, а также обеспечило внесение важных изменений в него. Именно Попечительное Общество выступило инициатором зарождения Главного тюремного управления, в ведении которого осуществляют свои функции определенные исправительные учреждения, специализирующиеся на содержании несовершеннолетних осужденных. С созданием Главного тюремного управления санкционировано повышение возраста, с которого граждане могут быть привлечены к уголовной ответственности, а сведены к минимум случаи телесных наказаний, вплоть до полного их упразднения, а также облегчены для каторжников условия содержания в исправительных учреждениях и впервые образована система медицинского обеспечения заключенных.

ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ И ИХ РАЗВИТИЕ В ПОСТСОВЕТСКОМ ПЕРИОДЕ

В 1918 году большевики создают свою систему общественного контроля. К уже существующим наблюдательным комиссиям добавляются те, в членстве которых состоят представители некоторых общественных организаций, таких как советы депутатов (крестьянских и рабочих), профсоюзы, молодежные организации и т.п. Важным преимуществом нахождения в таких комиссиях являлось право их членов, выражающееся в возможности принимать решения о наложении дисциплинарных взысканий на осужденных, их досрочном освобождении и переводе между исправительными учреждениями. В результате трудовой занятости членов комиссий и, следовательно, невозможности систематически посещать исправительные учреждения, для контроля за выполнением их решений при таких комиссиях были созданы ОНК, и в начале 1920-х годов к ним перешли

все полномочия по осуществлению контроля за соблюдением прав лиц, находящихся в местах заключения.

В 1933 г. утверждается Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, а в 1934 г. система мест лишения свободы входит в состав ГУЛАГа, в связи с чем и целесообразность дельнейшей деятельности таких комиссий ставилась под сомнение вследствие изменения сущности карательной политики 30-х – 50-х годов XX века. Учитывая становление пенитенциарной системы и возникновение ГУЛАГа, выполнение функций общественного контроля стало затруднительным и теряло свою актуальность, что в 1935 году привело к упразднению ОНК.

Деятельность ОНК была восстановлена только по истечении нескольких лет, в 1950-х годах они образовывались под началом советов депутатов, однако наделялись весьма скудными полномочиями, которые не ставились в сравнение с имеющимися у комиссий, функционирующих в 1920-х годах.

Порядок реализации деятельности ОНК в 1974 году закрепляется на законодательном уровне, о чем свидетельствует утвержденное Положение о наблюдательных комиссиях. Обязанности ОНК, осуществляющих свою деятельность в последние 15 лет существования СССР, распространялись не только на согласование некоторых актов исправительных учреждений (условно-досрочное освобождение, амнистия, перевод в штрафной изолятор), но и на помощь в получении жилья и трудоустройстве после освобождения [Огольцова, 2019].

В СССР общественный контроль за деятельностью некоторых правоохранительных органов осуществлялся уполномоченными органами, в том числе комсомольскими и партийными, в состав которых зачастую входили в том числе сотрудники милиции, что приводило к таким результатам проверок, которые могли быть в некоторой степени необъективными.

После распада СССР в некоторых субъектах Российской Федерации были созданы наблюдательные комиссии, возглавляемые народными депутатами. Деятельность многих из них была эффективной. Например, в Нижегородской области в результате проводимых проверок была снижена наполняемость следственных изоляторов (далее – СИЗО), применены меры дисциплинарного воздействия в отношении некоторых сотрудников исправительных учреждений, злоупотреблявших своими полномочиями.

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Истории известны случаи реорганизации комиссий, осуществляющих контрольные функции. Например, в г. Москва была образована Межведомственная комиссия по делам специальных учреждений, реадaptации и профилактике правонарушений, ранее имевшая наименование «Наблюдательная комиссия». В результате такого преобразования в членстве новой комиссии состояли не только представители общественности и различных ведомственных структур, в том числе ветераны пенитенциарной системы, но и депутаты некоторых представительных органов государственной власти (Московский городской совет и районный Совет народных депутатов). Кроме того, реорганизация затронула увеличение зарплаты сотрудникам СИЗО г. Москвы, снижение наполняемости действующих СИЗО и выделение средств на создание нового СИЗО, полученных за счет активной благотворительной деятельности и религиозных организаций в СИЗО направлялась гуманитарная

помощь. По истечении короткого периода времени ликвидируются существующие наблюдательные комиссии, а также Межведомственная комиссия, что связано с громкими историческими событиями, результатом которых стало упразднение Верховного Совета и Съезда народных депутатов в начале IV квартала 1993 года [Бабушкин, 2019]. Годом позднее в рамках научных мероприятий, организованных Центром консервативной политики, формируется замысел о подготовке законодательного акта, регламентирующего порядок осуществления общественного контроля за деятельностью СИЗО и исправительных учреждений. Длительное время правозащитники совместно с некоторыми депутатами добивались включения законопроекта в план работы Государственной Думы. Тогда над созданием законопроекта трудилась рабочая общественная группа, в результате чего он был проработан настолько скрупулезно, что был одобрен Правительством Российской Федерации и ведомствами структурами, в чьи интересы входило рассмотрение соответствующих вопросов. Созданный Федеральный Закон «Об общественном контроле» в 1997 году принимается Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Тем не менее, законопроект содержал сведения о наделении общественных инспекторов, назначенных на должность в установленном порядке, не только федеральными полномочиями, но и правом на проведение общественного контроля за милициейскими и тюремными учреждениями, не ограничиваясь территорией конкретных субъектов Российской Федерации. В этой связи Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отклонил законопроект во Втором чтении. Несмотря на дальнейшую переработку содержания законопроекта в части ограничения полномочий общественных инспекторов, он так и не был принят. Принятие законопроекта обсуждалось неоднократно и только накануне 2009 года Государственной Думой Российской Федерации был принят Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Следует отметить, что правозащитная деятельность продолжала активно развиваться, несмотря на продолжительное время принятия соответствующего нормативного правового акта об общественном контроле. Например, в период с 1994 по 2002 год при поддержке руководства управления исполнения наказаний по Московской области создавались определенные предпосылки и условия, определяющие границы возможностей членов общественных организаций при проведении контрольных мероприятий на предмет соблюдения прав человека и гражданина в СИЗО и колониях Московской области. В частности, деятельность Комитета за гражданские права способствовала оказанию осужденным (а иногда и сотрудникам правоохранительных органов) социальной и гуманитарной помощи, что поддерживалось руководством ГУИН МВД России. Таким образом, в условиях отсутствия законодательства об общественном контроле в целях оказания социальной помощи и осуществления правозащитной деятельности было посещено множество СИЗО и тюрем, в результате чего постепенно формировалась отчетная документация о результатах таких инспекторских проверок [Бабушкин, 2019].

Создание общественных организаций не оставили без внимания и органы государственной власти, так в начале

XXI века среди положительных предпосылок к созданию общественных организаций, осуществляющих общественный контроль, примечательно мнение министра внутренних дел Российской Федерации Р.Г. Нургалиева. В 2003 году в своем обращении к сотрудникам МВД России он указал, что некоторые направления деятельности милиции, должны подвергаться контролю со стороны общественных организаций, что в перспективе может способствовать развитию благожелательного восприятия обществом деятельности правоохранительных органов. Так, в целях реализации программы открытости и прозрачности в деятельности министерства были заключены соглашения с правозащитными организациями [Нургалиев, 2009].

После принятия Федерального Закона «Об общественном контроле» проходили выборы в члены ОНК по отдельным регионам страны. При этом был определен порядок выдвижения кандидатур в члены ОНК, предусматривающий направление необходимых документов в Общественную Палату Российской Федерации. После рассмотрения документов они передавались в рабочую группу. Далее поступившие документы проходили проверку на достоверность и регистрировались в учетных журналах. На данной стадии неоднократно отмечались случаи, когда чиновники местных органов исполнительной власти препятствовали участию в работе ОНК некоторых правозащитных организаций. Благодаря слаженному механизму обработки указанных документов, было лишь вопросом времени распространение ОНК по субъектам Российской Федерации, в 61 из которых к июлю 2009 года уже велась правозащитная деятельность ОНК.

На форуме председателей ОНК в конце 2009 года учреждена Межрегиональная общественная организация «Совет общественных наблюдательных комиссий», преобразованная в Общероссийскую общественную организацию «Совет ОНК» в феврале 2011 года.

К числу основных целей и направлений деятельности общественной организации относились:

- формирование соответствующих условий для результативной деятельности ОНК;
- обеспечение поддержки общественного мнения о необходимости эффективных мероприятий по общественному контролю, осуществляемых в учреждениях и органах, где принудительно содержатся граждане;
- организация и координация деятельности уже функционирующих институтов гражданского общества, работа которых имеет среди приоритетных задач адаптацию освободившихся из мест лишения свободы лиц, а также их перспективную ресоциализацию.

В декабре 2010 года Советом Общественной Палаты России был сформирован второй состав ОНК. На тот период в некоторых комиссиях обозначились противоречия между ее членами в связи с тем, что некоторые из них не имели опыт правозащитной деятельности. Вместе с тем их деятельность осуществлялась добросовестно и эффективно защищала права человека, содержащегося в местах принудительного содержания. Позднее были созданы две общероссийские организации членов ОНК: Совет Общественных наблюдательных комиссий и Ассоциация независимых наблюдателей, в которые вошло более 100 членов ОНК.

ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

Несмотря на специфику труда членов ОНК, а также отсутствие финансирования их деятельности многие граждане

изъявляли желание осуществлять общественный контроль. Так, по состоянию на октябрь 2011 года в России количество ОНК увеличилось, и было сформировано 78 комиссий.

В 2013 году вновь появилась необходимость скорректировать законодательство о деятельности ОНК. Такое предложение поступило от членов Общественной палаты Российской Федерации по итогам формирования региональных комиссий, тогда ОНК были образованы в 45 субъектах Российской Федерации. Некоторые изменения законодательства, регулирующего деятельность правозащитных организаций, были ожидаемыми и, с позиции отмеченного консультативно-совещательного органа, необходимыми, так как члены ОНК имеют право на беспрепятственный вход в учреждения и органы многих ведомств, на территории которых соблюдаются особые меры безопасности. В число таких ведомств входят не только МВД России и ФСИН России, но и ФСБ России, Минобороны России и др. При этом, результаты деятельности членов ОНК должны быть нацелены на выявление нарушений в работе проверяемых структур и ведомств. В частности, члены Общественной палаты Российской Федерации предлагали прописать в законе понятие «правозащитная деятельность» и уточнить стаж общественной деятельности, необходимый для членства в ОНК, также планировалось обозначить, имеет ли право ранее исключенный член ОНК вновь претендовать на место в новом созыве. Эти предложения были поддержаны Государственной думой, но была определена необходимость подготовить соответствующие поправки по результатам оценки деятельности избранных комиссий [Туманов, Козлов, 2013].

В 2017 году ОНК функционируют уже в 81 субъектах Российской Федерации, члены которых ежегодно осуществляют более 8 тысяч посещений мест принудительного содержания, проводя прием по личным вопросам до 10 тысяч граждан. Только в течение 2017 года в ОНК поступило около 5 тысяч жалоб и заявлений, более 20% из них нашли свое подтверждение. Следует отметить, что в Ненецком и Чукотском автономных округах ОНК так и не были образованы.

ОНК продолжают активно развиваться на всей территории России, многие из них освещают свою деятельность посредством средств массовой информации и сети «Интернет». Многие ОНК за время своей деятельности заслужили уважение и достигли общественного признания не только среди граждан, находящихся в местах лишения свободы, но и в рядах их близких и родных, а также в числе сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и других правоохранительных органов. Это было достигнуто за счет активной деятельности членов ОНК. Например, было оказано содействие по восстановлению прав на получение жилой площади, обеспечению медикаментами, предоставлению бесплатной юридической помощи.

В 2017 году предлагалось разработать критерии эффективности работы ОНК, позволяющие выявить уклоняющихся от своей работы недобросовестных членов ОНК, и принять по ним объективное решение. В последующие годы работа ОНК на режимных объектах учреждений и правоохранительных органов позволила сконцентрировать внимание общественности и руководящих инстанций на проблемах, носящих систематический характер.

АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ НЕКОТОРЫХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Анализ деятельности ОНК в 2018 г. показал, что активную деятельность осуществляли члены правозащитных организаций в Калининградской, Ростовской и Ленинградской областях, а также в Республике Марий Эл.

В целях поиска оптимальных путей работы с обращениями граждан, в том числе подозреваемых, обвиняемых и осужденных, а также улучшения деятельности по отстаиванию их конституционных прав и законных интересов, в Калининградской области большое внимание уделяется работе по взаимодействию сотрудников исправительных учреждений с правозащитными организациями. Так, в практической деятельности отмечаются конструктивные деловые отношения, касающиеся совместных выездов сотрудников уголовно-исполнительной системы, членов ОНК и Общественного совета в учреждения уголовно-исполнительной системы. В 2018 году было осуществлено 29 выездных проверочных мероприятий, включающих в себя комплекс мероприятий, в том числе обход мест заключения граждан под стражу. В ходе подобных выездов членами ОНК осуществляется прием граждан по личным вопросам, проводятся индивидуальные беседы и, при необходимости, для объективной оценки вопросов отбывания наказания осужденных дополнительно приглашаются сотрудники прокуратуры, Уполномоченный по правам ребенка, Уполномоченный по правам человека. В своей деятельности члены ОНК значимую роль отводят ресоциализации осужденных, пропагандируя здоровый образ жизни и оказывая содействие в проведении массовых спортивных мероприятиях¹.

Члены ОНК Ростовской области в 2018 году 219 раз посетили места принудительного содержания (региональные подразделения Главного управления ФСИН России, Главного управления МВД России, Минобрнауки России, Минздрава России, ФСБ России и Минобороны России). Посещения таких мест было организовано в целях общественного контроля за соблюдением прав человека и гражданина. В результате контрольных мероприятий члены ОНК Ростовской области представили в адрес администрации территориальных органов мотивированные отчеты-заключения, содержащие конкретные выводы и рекомендации. Также, в 2018 году членами ОНК было обработано 223 жалобы, оказано 230 бесплатных правовых консультаций, проведен личный прием 620 граждан, которые отбывали наказания, будучи изолированными от общества, проведено более 140 мероприятий, сутью которых заключается в наблюдении, оценке и прогнозе работы правоохранителей (Участковых уполномоченных полиции, Дежурных частей отделов полиции, Отделов МРЭО, Отделов по вопросам миграции), а также проведен опрос населения о качестве работы полиции, по результатам которого полученные сведения были проанализированы и обобщены для их дальнейшего обсуждения с руководством данного субъекта Российской Федерации².

В Республике Марий Эл в 2018 году членами ОНК обработано 39 письменных обращений от осужденных и лиц, содержа-

¹ <http://www.39.fsin.gov.ru/upload/territory/Kaliningrad/dokumenty/otchet-o-deyatelnosti-os-i-onk%202018.php>

² <http://antipytki.ru/2018/12/30/otchyot-o-deyatelnosti-obshhestvennoj-nablyudatelnoj-komissii-rostovskoj-oblasti-za-2018-god/>

щихся под стражей, более 20 обращений поступило от родственников и близких лиц. Помимо стандартной формы обращения (посредством почтовых направлений), обращения членам ОНК поступают по телефонной связи и через соответствующие страницы в социальных сетях. Многие поступившие обращения нуждались не только в теоретической оценке и оказании консультации, но и требовали практической проверки, осуществляемой в ходе выездов в учреждения³.

Члены ОНК по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в 2018 году активное содействие оказывали не только осужденным гражданам, но и лицам, которые были временно заключены под стражу. Преимущественно консультационная помощь оказывалась по медицинской тематике, в том числе по вопросам:

- предоставления консультаций и оказания просветительской помощи, направленной на понимание значимости своих заболеваний (ВИЧ-инфекция, хронические вирусные гепатиты, оппортунистические заболевания, в том числе туберкулез и пр.);
- информирования осужденных, живущих с ВИЧ-инфекцией, о возможностях получения квалифицированной медицинской помощи за пределами исправительных колоний;
- помощи в социализации и адаптации людей с ВИЧ-инфекцией, в том числе зависимых от алкоголя и наркотических препаратов, в местах принудительного содержания и на этапе освобождения.

Более того в 2018 году между ОНК и УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области было заключено соглашение об оказании материальной помощи со стороны ОНК. Благодаря заключенному соглашению, от ОНК на основании договоров об оказании благотворительной помощи учреждениям передавались в безвозмездное пользование материальные ценности, оформленные в соответствии с правилами внутреннего распорядка, общей стоимостью более одного миллиона рублей. Ввиду необходимости ознакомления членами ОНК с некоторыми документами, хранящимися у сотрудников проверяемых учреждений, нередко ситуации, когда получить конкретные журналы и книги учета не представляется возможным. Зачастую администрация на проверяемом объекте ссылается за законодательство о персональных данных и не доверяет ряд документов членам ОНК, вследствие чего становится затруднительным осуществить определенные запланированные мероприятия, например, зафиксировать основание и период пребывания гражданина на территории учреждения.

Также члены ОНК Санкт-Петербурга в 2018 году проводили консультации в учреждениях ФСИН России и Центрах временного содержания иностранных граждан по вопросам восстановления документов, рассмотрения совокупности прав и обязанностей лиц, не имеющих гражданства, приобретения, признанию гражданином России, по вопросам трудоустройства лиц без определенного места жительства, а также их проживания после освобождения из исправительных учреждений. Принимая во внимание достигнутые результаты контрольных мероприятий, осуществленных членами ОНК, следует отметить, что имелись и обстоятельства, негативно влияющие на их работу. Так, члены ОНК столкнулись с запретом учреждений ФСИН России на пронос технической аппаратуры (диктофоны, фотоаппараты, видеокамеры). Подобная ситуация наблюдалась и в предшествующих годах. Кроме того, за 2018 год ОНК Санкт-Петербурга не получила ни одну видеозапись, так как пери-

од хранения материалов, снятых на установленные в учреждениях камеры видеонаблюдения, и порядок их получения не установлены нормативными правовыми актами. Сложившаяся ситуация значительно затрудняет осуществление проверочных мероприятий, сбор доказательной базы и объективную оценку обстоятельств, санкционированные при поступлении жалобы на действия сотрудников органов внутренних дел, допустивших правонарушения. В этой связи в очередной раз подчеркивается актуальность корректировки законодательства в части обеспечения фактической возможности проноса устройств и оборудования на территорию режимных объектов членами ОНК, на получения ими мультимедиа файлов с фотографиями и записями, произведенными стационарными камерами на проверяемых объектах, а также установления ответственности за действия сотрудников правоохранительных органов, повлекших частичную или полную утрату указанных файлов.⁴

Отмечая практическую направленность действий членов ОНК, становится очевидным, что в целом эффективность их деятельности возрастает с каждым годом, вместе с чем увеличивается численность комиссий. Так, к концу 2019 года ОНК были сформированы в 43 субъектах Российской Федерации, учитывая впервые сформированные комиссии в Ненецком и Чукотском автономных округах.

В 22 регионах, где проходило формирование ОНК, численность комиссий увеличилась (в том числе в Республике Коми, Нижегородской, Ростовской, Самарской областях и других). В новые составы ОНК вошли известные в правозащитной среде деятели и медийные фигуры [Питалев, 2019].

ВЫВОДЫ

За время существования ОНК зарекомендовала себя с положительной стороны как эффективная составляющая всей системы общественного контроля, а ее деятельность позволяет лицам, временно изолированным от общества, защищать свои права и интересы. На протяжении последних лет особое внимание ОНК уделяется сотрудничеству государственных органов с правозащитными организациями и учреждениями, являющимися институтами гражданского общества, общественными организациями. Вместе с тем, взаимодействие проявляется как на федеральном уровне, так и на региональном и муниципальном. Таким образом, деятельность членов ОНК позволяет получить общественную оценку с точки зрения обеспечения законных прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных, ориентирует на устранение выявленных нарушений.

Следует отметить, что институт гражданского общества проявил наибольшую эффективность именно на региональном уровне, где решаются актуальные задачи организации жизненного пространства, налаживаются взаимоотношения между представителями региональных и муниципальных органов власти и населением. Так, сотрудничество ФСИН России через диалог с институтами гражданского общества дает положительные плоды для развития правозащитной деятельности в стране. Благодаря прямому контакту сотрудников правоохранительных органов с членами ОНК сокращается уровень социальной напряженности, повышается престиж государственной службы, что в целом способ-

³ <https://manandlaw.info/wp-content/uploads/2018/04/otchet-onk-za-2018-god.pdf>

⁴ <http://onkspb.ru/articles/20-otchet-o-deyatelnosti-onk-i-o-tipichnyh-problemah-v-mestah-prinuditelnogo-soderzhanija-za-2018-go.html>

ствуется формированию благоприятного климата для развития социальной политики и перспективной направленности социальных реформ.

Более того, конструктивное взаимодействие членов ОНК с представителями государственных органов затруднительно переоценить ввиду того, что большинство осужденных, освободившихся из мест лишения свободы, намерены продолжать проживание в регионе, где они отбывали наказание, ведь у них закрепляются определенные взаимосвязи и привычки, способствующие такому консерватизму. Вместе с тем, безопасность, стабильность и уверенность жизни в обществе у освобожденных граждан напрямую зависит не только от того, насколько качественно и посредством применения каких методик осуществлен процесс их исправления за период нахождения в местах лишения свободы, но и от эффективности реализации мероприятий, направленных на ресоциализацию бывших заключенных. Более тесное взаимодействие исполнительной власти и членов ОНК позволило бы повысить открытость и уровень доверия населения как к правоохранительным органам, так и к органам местного самоуправления. Следовательно, указанные обстоятельства способны увеличить степень осознания гражданами реализуемой государством политике в целом.

По результатам проведенного анализа следует отметить, что в деятельности ОНК, как и в любой другой сфере, встречаются некоторые проблемные вопросы, некоторые из них нуждаются в дополнительной проработке. В целях повышения результативности мероприятий, проводимых членами ОНК, рекомендуется:

- обеспечить обучение кандидатов в члены ОНК (например, проведение семинаров, разработка методических рекомендаций, обучающие выезды с действующими членами ОНК с последующей оценкой и пр.), что способствует развитию степени их юридической грамотности, а также совершенствованию навыков, методов и приемов, проведения мероприятий по общественному контролю;

- систематически проводить оценку результативности деятельности ОНК и ее членов (количество посещений мест принудительного содержания, количество и качество подготовленных заключений), что позволит объективно оценить возможности ОНК в каждом регионе и ее членов для последующего формирования новых эффективных составов комиссий;
- предусмотреть возможность выдвижения не менее двух кандидатов в члены ОНК в целях исключения недобора квалифицированных специалистов в состав ОНК в случае отказа одного из кандидатов;
- рекомендовать органам исполнительной власти в целях объективной оценки их деятельности и работы ОНК включать в критерии оценки показатели, характеризующие результаты взаимодействия⁵;
- установить четкий порядок и нормы, регламентирующие процедуру использования членами ОНК технической аппаратуры на территории проверяемых объектов;
- закрепить на законодательном уровне перечень документов, с которыми члены ОНК имеют право знакомиться при проведении проверочных мероприятий, учитывая требования режимных объектов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, отметим, что каждый вид деятельности может быть потенциально эффективнее, в том числе и труд ОНК. Деятельность ОНК целесообразно активизировать, главным образом, за счет досконального отбора членов ОНК, применения системы стимулирования и оплаты текущих затрат за счет привлечения дополнительных финансовых ресурсов, а также обеспечения своевременной актуализации законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность общественных наблюдательных комиссий.

Статья проверена программой «Антиплагиат». Оригинальность 77,78%.

Список литературы:

1. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: фед. закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Российская газета. – 2008. – № 128.
2. Об утверждении Исправительно-трудового кодекса РСФСР: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 01.08.1933 // Свод указов РСФСР. – 1933. – № 48. – Ст. 104.
3. Бабушкин А.В. Карманная книжка общественного инспектора [Электронный ресурс]. – URL: <http://zagr.org/infodown/karmanayazhka-obshestvennogo-inspektora.pdf>.
4. Гернет Ж.Я. История царской тюрьмы. Т. 1. / Ж.Я. Гернет. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1951. – 511 с.
5. Гриб В.В. Проблемы и тенденции развития правовых основ общественного контроля: пять лет спустя. – Российская юстиция, 2019. – № 9. – С. 2-6.
6. Канкулов А.Х. Деятельность общественной наблюдательной комиссии по осуществлению контроля в местах принудительного содержания. – Пробелы в российском законодательстве. – №6 — 2018. – С. 223-225.
7. Краинский Д.В. Материалы к исследованию истории русских тюрем в связи с историей учреждения Общества попечительного о тюрьмах. – Чернигов: типография губернского земства. – 1912. – 133 с.

Reference list:

1. About public control over ensuring human rights in places of forced detention and about assistance to persons who are in places of forced detention: federal law of 10 June 2008. № 76-FZ.
2. About the approval of the Correctional labor code of the RSFSR: resolution of the Central Executive Committee, SNK of the RSFSR of 01.08.1933// Set of decrees RSFSR. – 1933.
3. Babushkin A.V. Public inspector's pocket book. – URL: <http://zagr.org/infodown/karmanayazhka-obshestvennogo-inspektora.pdf>.
4. Gernet J.I. History of the tsar's prison, 1951.
5. Grib V.V. Problems and trends in the development of the legal framework on public control: five years later, 2019.
6. Kankulov A.H. Activities of the public monitoring Commission for monitoring in places of forced detention, 2018.
7. Krainskii D.V. Materials for the study of the history of Russian prisons in connection with the history of the establishment of the society for the care of prisons, 1912.

⁵ <http://antipytki.ru/2018/12/30/otchyot-o-deyatelnosti-obshhestvennoj-nablyudatelnoj-komissii-rostovskoj-oblasti-za-2018-god/>

8. Никитин А.М., Федорова Е.М. Организация общественного контроля в местах принудительного содержания в советский период // Обеспечение безопасности в учреждениях и органах УИС: сборник материалов круглого стола (г. Москва, 15 мая 2018 г., ФКУ НИИ ФСИН России) / ФКУ НИИ ФСИН России. – Тверь: ФКУ НИИИТ ФСИН России, 2018. – 438 с. – С. 262-268.
9. Нурғалиев Р.Г. МВД России: вчера, сегодня, завтра. – М.: Российская газета. – 2009. – № 128 (4952).
10. Огольцова О. Институты гражданского общества, осуществляющие контроль за тюрьмами в России и за рубежом [Электронный ресурс]. – URL: <https://whiteneews.press/?p=2530>.
11. Питалев И. Завершена процедура формирования общественных наблюдательных комиссий [Электронный ресурс]. – URL: http://rapsi.news.ru/human_rights_protection_news/20191008/304853851.html.
12. Туманов Г., Козлов В. Общественная палата инициирует поправки к закону об общественном контроле за тюрьмами. – М.: Газета «Коммерсантъ». – 2013. – № 203.
13. Новости общественного контроля [Электронный ресурс]. – URL: <http://antipytki.ru/2018/03/02/sostoyanie-i-perspektivy-obshhestvennogo-kontrolya-po-osushchestvleniyu-obshhestvennogo-kontrolya-za-obespecheniem-prav-cheloveka-v-mestah-prinuditelnogo-soderzhaniya-rol-regionalnyh-otdelenij-obshher/>.
14. Отчет о деятельности ОС и ОНК [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.39.fsin.gov.ru/upload/territory/Kaliningrad/dokumenty/otchet-odeyatelnosti-os-i-onk%202018.php>.
15. Отчет о деятельности общественной наблюдательной комиссии Ростовской области за 2018 год [Электронный ресурс]. – URL: <http://antipytki.ru/2018/12/30/otchyot-o-deyatelnosti-obshhestvennoj-nablyudatelnoj-komissii-rostovskoj-oblasti-za-2018-god/>.
16. Годовой отчет о работе Общественной наблюдательной комиссии по контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания Республики Марий Эл за период с 1 января 2018 года по 31 декабря 2018 года [Электронный ресурс]. – URL: <https://manandlaw.info/wp-content/uploads/2018/04/otchet-onk-za-2018-god.pdf>.
17. Отчет о деятельности ОНК и о типичных проблемах в местах принудительного содержания за 2018 год [Электронный ресурс]. – URL: <http://onkspb.ru/articles/20-otchet-o-deyatelnosti-onk-i-o-tipichnyh-problemah-v-mestah-prinuditelnogo-soderzhaniya-za-2018-go.html>.
18. Список членов общественных наблюдательных комиссий от 8 октября 2019 года [Электронный ресурс]. – URL: https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/spisok_ONK08102019.pdf.
8. Nikitin A.M., Fedorova E.M. Organization of public control in places of forced detention in the Soviet period, 2018.
9. Nurgaliev R.G. Ministry of internal Affairs of Russia: yesterday, today, tomorrow, 2009.
10. Ogoltsova O. Civil society institutions that monitor prisons in Russia and abroad. – URL: <https://whiteneews.press/?p=2530>.
11. Pitalev I. The procedure for forming public monitoring commissions has been completed. – URL: http://rapsinews.ru/human_rights_protection_news/20191008/304853851.html.
12. Tumanov G., Kozlov V. Public chamber initiates amendments to the law on public control of prisons, 2013.
13. News of the public control. – URL: <http://antipytki.ru/2018/03/02/sostoyanie-i-perspektivy-obshhestvennogo-kontrolya-po-osushchestvleniyu-obshhestvennogo-kontrolya-za-obespecheniem-prav-cheloveka-v-mestah-prinuditelnogo-soderzhaniya-rol-regionalnyh-otdelenij-obshher/>.
14. Report on the activities of the OS and ONK. – URL: <http://www.39.fsin.gov.ru/upload/territory/Kaliningrad/dokumenty/otchet-odeyatelnosti-os-i-onk%202018.php>.
15. Report on the activities of the public monitoring Commission of the Rostov region for 2018. – URL: <http://antipytki.ru/2018/12/30/otchyot-odeyatelnosti-obshhestvennoj-nablyudatelnoj-komissii-rostovskoj-oblasti-za-2018-god/>.
16. Annual report on the work of the Public monitoring Commission for monitoring human rights in places of forced detention in the Republic of Mari El for the period from January 1, 2018 to December 31, 2018. – URL: <https://manandlaw.info/wp-content/uploads/2018/04/otchet-onk-za-2018-god.pdf>.
17. Report on the activities of the PMC and typical problems in places of forced detention for 2018. – URL: <http://onkspb.ru/articles/20-otchet-o-deyatelnosti-onk-i-o-tipichnyh-problemah-v-mestah-prinuditelnogo-soderzhaniya-za-2018-go.html>.
18. List of members of public monitoring commissions from October 8, 2019. – URL: https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/spisok_ONK08102019.pdf.

Статья поступила в редакцию 03.08.2020, принята к публикации 28.08.2020

The article was received on 03.08.2020, accepted for publication 28.08.2020

ОТ РЕДКОЛЛЕГИИ РЕКОМЕНДУЕТ СТАТЬЮ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ

Кузьмин Вадим Александрович – доктор исторических наук, профессор; Заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры востоковедения Уральского федерального университета (г. Екатеринбург) департамента международных отношений Уральского гуманитарного института (специальность 07.00.03)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Тарасова Мария Ильинична, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник РГСУ, г. Москва, Российская Федерация, РИНЦ Author ID 728884, <http://orcid.org/0000-0003-2179-9336>, e-mail: mariya.t.i@yandex.ru

Смирнов Иван Сергеевич, главный специалист ФАУ «РОСДОРНИИ», г. Москва, Российская Федерация, РИНЦ Author ID 765709, <http://orcid.org/0000-0002-9662-6731>, e-mail: vanes47@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Maria I. Tarasova, Cand. Sci. (Econ.), senior researcher associate of Russian State Social University, Moscow, Russian Federation, Author ID 728884, <http://orcid.org/0000-0003-2179-9336>, e-mail: mariya.t.i@yandex.ru

Ivan S. Smirnov, main specialist FAI «Russian road research Institute», Moscow, Russian Federation, Author ID 765709, <http://orcid.org/0000-0002-9662-6731>, e-mail: vanes47@mail.ru