



УДК 323.21  
ББК 66.3(2Рос)1

## ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ НАД СИСТЕМОЙ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ <sup>1</sup>

*Е.В. Клиньшанс*

Публичная проверка деятельности пенитенциарных учреждений определяет эффективность функционирования современных институтов гражданского общества. Поэтому реализация гражданского контроля над органами Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН) России является важнейшим механизмом поддержания нормативного порядка и общественно-политической стабильности в стране. Представляет научно-практический интерес анализ механизмов и способов институционализации гражданского контроля над системой исполнения наказаний в РФ.

*Ключевые слова:* гражданский контроль, система исполнения наказаний, пенитенциарные учреждения, механизмы институционализации, гражданское общество.

Государство представляет собой форму управления обществом, которое осуществляется при помощи публично-властных институтов, реализующих такие направления государственной деятельности, как организация и поддержание социальных отношений, обеспечение безопасности граждан, а также восстановление нормативного порядка в случае его нарушения. Поэтому система исполнения наказаний является неизменным элементом функционирования любого государства. В условиях институционализации основ правового государства актуализируется вопрос формирования и поддержания такого политического режима, при котором деятельность всех ор-

ганов государственной власти, в том числе системы исполнения наказаний, будет основываться на принципах публичности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, включая лиц, осужденных к лишению свободы. Одним из механизмов демократизации политической жизни общества является институт гражданского контроля над органами государственной власти.

Согласно Положению о Федеральной службе исполнения наказаний, ФСИН России подведомственна Министерству юстиции Российской Федерации. Данная структура является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, на-

ходящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания [3].

Необходимость реализации гражданского контроля над системой пенитенциарных учреждений обуславливается прежде всего сложным многоуровневым характером деятельности данного органа исполнительной власти. УИС России в институциональном аспекте представляет собой совокупность государственных органов, учреждений и предприятий, обеспечивающих уголовно-исполнительную политику государства. В структуру первичных институтов системы исполнения наказаний входят территориальные органы ФСИН. К органам второго уровня следует отнести исправительные учреждения, включающие тюрьмы и колонии, следственные изоляторы, уголовно-исполнительные инспекции [7].

Особое значение пенитенциарных учреждений, деятельность которых направлена на защиту конституционных основ государства, соблюдение законности, прав и свобод граждан, а также их структурная дифференциация обуславливают необходимость обоснования концепции реформирования их деятельности, с учетом важности обеспечения принципов гражданского контроля над их функционированием. Взаимодействие института гражданского контроля с системой исполнения наказаний выступает, на наш взгляд, одним из важнейших условий обеспечения политико-правового порядка в России. Более того, реализация общественной проверки над деятельностью карательных органов государства будет способствовать повышению личной безопасности российских граждан, соблюдению их конституционных прав и свобод, а также обеспечению эффективной политико-правовой ресоциализации осужденных.

Необходимость гражданского контроля над системой пенитенциарных учреждений в России обуславливается двумя основными причинами. Во-первых, органы уголовно-исполнительной системы выполняют функцию предотвращения преступлений. Гражданский контроль в данном случае реализует право граждан контролировать деятельность государственных структур, обеспечивающих их

безопасность. Во-вторых, пенитенциарные учреждения, являющиеся элементом правоохранительных органов, призваны принудительными методами обеспечивать необходимый уровень правопорядка и законности. Поэтому государственные структуры, в компетенцию которых входит ограничение прав и свобод граждан, не могут быть свободны от контроля со стороны общества. Следовательно, гражданский контроль также является институциональным механизмом поддержания баланса политической системы.

С позиции представителей общественных правозащитных организаций, гражданский контроль над системой исполнения наказаний должен быть направлен, в первую очередь, на соблюдение прав и свобод осужденных, которые могут претендовать на защиту их интересов со стороны государства и общества. По словам Ю.В. Соколова, истинная цель существования пенитенциарной системы, нравственное содержание ее деятельности заключаются в соблюдении норм справедливости и гуманизма [5]. М. Райт также отмечает, что в рамках пенитенциарных учреждений, несмотря на их надзирательный характер, наивысшей ценностью должен оставаться сам человек, его личность во всех проявлениях. Поскольку, по его мнению, «карательная практика не имеет явных практических преимуществ, этический выбор определяется символическими, декларативными функциями; из двух юридических систем та, что основана на возмещении ущерба пострадавшему и возвращении преступника в общество, выглядит предпочтительнее» [4, с. 207].

Согласно Уголовно-исполнительному кодексу (УИК) РФ, основными принципами реализации законодательства в пенитенциарной сфере являются законность, гуманизм, демократизм, равенство осужденных перед законом, рациональное применение мер принуждения. Статья 23 Кодекса предусматривает содействие общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, они могут осуществлять контроль за исполнением наказания [6].

Помимо УИК России, в качестве нормативной базы осуществления гражданского контроля над уголовно-исполнительной системой выступает Федеральный закон «Об об-

шественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Данный закон устанавливает порядок осуществления проверки деятельности уголовно-исполнительной системы со стороны основных субъектов контроля – общественных наблюдательных комиссий [8]. Однако для эффективной реализации закона необходима, по мнению О.А. Земсковой, выработка стандартов деятельности комиссий в осуществлении программ политико-правовой ресоциализации и реабилитации осужденных [1]. Более того, необходима функциональная конкретизация роли общественных и попечительских советов в организации контроля над территориальными подразделениями и учреждениями системы исполнения наказаний России.

Несмотря на утвержденные Уголовно-исполнительным кодексом России принципы деятельности пенитенциарной системы и принятие Федерального закона № 76-ФЗ от 10 июня 2008 г., регламентирующего данную сферу, гражданский контроль над учреждениями исполнения наказаний в нашей стране демонстрирует недостаточную институционализацию его основных механизмов. Некоторые исследователи, в частности Н.Г. Карнишина, констатируют фактическое отсутствие эффективного общественного наблюдения за пенитенциарными учреждениями [2]. Общественными правозащитными организациями регистрируется значительное количество нарушений прав человека в местах лишения свободы, включая унижающие человеческое достоинство условия содержания, применение пыток, жестокого обращения, отсутствие эффективных средств государственной защиты от произвольных действий сотрудников, устойчивость традиций отрицания законности. Данные обстоятельства, безусловно, повышают значение формирования в нашей стране более эффективной модели гражданского контроля над системой исполнения наказаний.

Стратегия и тактика гражданского контроля над деятельностью уголовно-исполнительной системы (УИС) РФ должна строиться в соответствии с общественно-политическими реалиями, в которых формируется данный институт. Помимо фактов нарушения прав человека в местах лишения свободы, имеет

место несоответствие современным стандартам условий содержания осужденных в следственных изоляторах, что также повышает значимость институционализации системы гражданского контроля над системой исполнения наказаний в России.

К сожалению, приходится констатировать, что в настоящий момент в нашей стране недостаточно гражданских ассоциаций, способных осуществлять независимую и комплексную проверку деятельности органов уголовно-исполнительной системы. К числу наиболее известных и активно действующих можно отнести: Региональную общественную организацию «Центр содействия реформе уголовного правосудия “Тюрьма и воля”», Фонд «В защиту прав заключенных», Пермскую региональную общественную организацию «Пермская гражданская палата», Пермский региональный правозащитный центр, Московскую Хельсинкскую группу и др. Однако данных организаций явно недостаточно. Ввиду этого формирование новых гражданских объединений, осуществляющих контроль над системой исполнения наказаний, приобретает решающее значение.

Первостепенными целями деятельности организаций, осуществляющих гражданский контроль над пенитенциарной системой России, должны выступать: соблюдение личных прав и интересов осужденных; обеспечение законных прав и обязанностей представителей администрации исправительных учреждений; содействие надлежащей реализации программ социальной адаптации и ресоциализации лиц, осужденных к лишению свободы.

Реализация гражданского контроля над исполнением наказаний российскими общественными организациями должна включать в себя следующие задачи:

- определение и обоснование стандартов и требований к деятельности учреждений системы исполнения наказаний РФ;
- мониторинг деятельности администраций пенитенциарных учреждений ФСИН России;
- анализ выполнения установленных стандартов и требований, соблюдения законодательства в сфере осуществления наказания;

- публичное обсуждение практических мер по предотвращению правонарушений в местах лишения свободы и обращение с законодательной инициативой в федеральные органы государственной власти;
- выработку практических рекомендаций, в случае необходимости – обращение в органы прокурорского надзора по поводу устранения выявленных нарушений;
- оценку эффективности мер, содействующих процессу ресоциализации осужденных в исправительных учреждениях.

Научно-практический анализ институционализации гражданского контроля над системой исполнения наказаний в России позволяет сделать вывод о следующих наиболее эффективных его формах и способах:

- 1) визитирование мест содержания под стражей и отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы независимыми общественными организациями;
- 2) участие гражданских ассоциаций в составе ведомственных, административных, прокурорских комиссий, проводящих проверки в исправительных учреждениях;
- 3) встречи по жалобам представителей общественных правозащитных организаций и профессиональных объединений с лицами, содержащимися под стражей и отбывающими уголовное наказание, оказание им юридической помощи;
- 4) ведение приема осужденных и их родственников в составе наблюдательных комиссий совместно с представителями должностных лиц исправительных учреждений и/или органов прокурорского надзора;
- 5) ознакомление представителей общественных организаций с решениями администраций пенитенциарных учреждений, касающимися вопросов условий содержания, применения мер поощрения и наказания осужденных;
- 6) направление в вышестоящие органы государственной власти запросов и обращений об обоснованности и законности постановлений судебных органов по уголовному делу, по вопросам обжалования приговоров и решений об условно-досрочном освобождении;
- 7) подготовка и направление в суд жалоб и исковых заявлений; выступление в суде

по доверенности в защиту законных интересов и прав лиц, содержащихся под стражей и отбывающих наказание в местах лишения свободы;

8) информирование общественности через СМИ о результатах проверок, условиях содержания под стражей лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы.

Помимо реализации контроля за соблюдением прав и свобод человека в местах лишения свободы, приоритетной сферой гражданского контроля над системой исполнения наказаний в РФ должна выступать социальная работа с осужденными. Процесс политико-правовой ресоциализации и социальной адаптации в системе ФСИН России важен потому, что лица, отбывшие наказание и освободившиеся из мест лишения свободы, должны стать полноценными членами общества, имеющими осознанную гражданскую позицию и высокий уровень политико-правовой культуры.

Контроль над организацией социальной работы с осужденными и содействие в ее реализации создадут необходимые условия для политической стабильности и высокой степени социальной интеграции в обществе, что, в свою очередь, будет способствовать преодолению правового нигилизма и политической пассивности населения. При этом необходимо отметить, что при формировании системы гражданского контроля над пенитенциарными учреждениями РФ в сфере как соблюдения прав заключенных, так и в реализации социальной работы с осужденными необходимо сочетать, с одной стороны интересы личности и общества, с другой – интересы уголовно-исполнительных органов государства, осуществляющих карательные функции.

Таким образом, уголовно-исполнительная система России, которая осуществляет принудительные и карательные меры в отношении лиц, осужденных к лишению свободы, должна выступать одним из ключевых объектов гражданского контроля. Более того, организация контроля над пенитенциарными учреждениями оказывает воздействие на процесс ресоциализации и последующей социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, что позволяет бывшим зак-

люченным стать законопослушными гражданами и органичной частью структур гражданского общества. Эффективный гражданский контроль создает также необходимые предпосылки для обеспечения безопасности и поддержания политико-правового порядка в нашей стране.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. по направлению «Юридические и политические науки» в рамках мероприятия 1.2.1 «Проведение научных исследований научными группами под руководством докторов наук». Проект «Политико-правовая социализация и ресоциализация осужденных молодежного возраста (18–30 лет) в пенитенциарных учреждениях на современном этапе модернизации РФ».

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Земскова, О. А. Об общественном контроле в местах принудительного содержания / О. А. Земскова // *Законы России: опыт, анализ, практика*. – 2009. – № 3. – С. 111–115.
2. Карнишина, Н. Г. Роль общественного контроля в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания в РФ / Н. Г. Карнишина // *Гуманитарно-пенитенциарный вестник: научно-публицистический альманах* / под ред. Ю. А. Реента, О. А. Тарасова, С. А. Васильевой. – № 4. Спец.

вып. – Рязань : Академия ФСИН России, 2009. – С. 236–241.

3. Положение о Федеральной службе исполнения наказаний : (утв. Указом Президента Российской Федерации от 13 окт. 2004 г. № 1314 Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний) [Электронный ресурс] // *Российская газета*. – 2004. – 19 окт. (№ 3607). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: [http://www.rg.ru/2004/10/19/ispolnenie\\_nakazaniy-dok.html](http://www.rg.ru/2004/10/19/ispolnenie_nakazaniy-dok.html) (дата обращения: 13.01.2011). – Загл. с экрана.

4. Райт, М. Наказание и восстановительное правосудие: этический подход / М. Райт ; пер. с англ. Л. Джалилова // *Отечественные записки*. – 2008. – № 2 (41). – С. 195–209.

5. Соколов, Ю. В. Принципы гуманизма и справедливости в деятельности пенитенциарной системы / Ю. В. Соколов // *Гуманитарно-пенитенциарный вестник: научно-публицистический альманах* / под ред. Ю. А. Реента, О. А. Тарасова, С. А. Васильевой. – № 4. Спец. вып. – Рязань : Академия ФСИН России, 2009. – С. 247–250.

6. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 108 с.

7. Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации. Структурные подразделения ФСИН России [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://www.fsin.su/fsin/structure/> (дата обращения: 13.01.2011). – Загл. с экрана.

8. Федеральный закон РФ 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» // *Российская газета*. – 2008. – 18 июня (№ 4685).

## THE INSTITUTIONALIZATION OF CIVILIAN CONTROL OVER THE PENAL SYSTEM IN CONTEMPORARY RUSSIA

*E. V. Klinshans*

The public inspection of penal institutions determines the effectiveness of the functioning of modern institutions of civil society. Therefore the realization of civilian control over the penal system of Russia is a major regulatory mechanism for maintaining order and political stability in the country. The article represents a scientific and practical interest in analyzing the mechanisms and ways to institutionalize civilian control over the penal system in Russia.

**Key words:** *civilian control, the penal system, prisons, institutionalizes mechanisms, civil society.*