

DOI 10.37523/SUI.2020.39.3.012
УДК 340.1:343.01

Тепляшин Павел Владимирович

доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры уголовного права и криминологии,
Сибирский юридический институт МВД России,
660131, Россия, Красноярск, ул. Рокоссовского, 20,
e-mail: pavlushat@mail.ru

Pavel V. Teplyashin

Doctor of Law, Associate Professor,
Professor of the Department of criminal law and criminology,
Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Rokossovsky str., 20, Krasnoyarsk, Russia, 660131,
e-mail: pavlushat@mail.ru

Тепляшин Иван Владимирович

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного,
административного и муниципального права,
Юридический институт Сибирского федерального
университета,
660075, Россия, Красноярск, ул. Маерчака, 6,
e-mail: ivt-sl@yandex.ru

Ivan V. Teplyashin

Candidate of Law, Associate Professor,
Assistant Professor of the Department of constitutional,
administrative and municipal law,
Law Institute of Siberian Federal University,
Maerchak str., 6, Krasnoyarsk, Russia, 660075,
e-mail: ivt-sl@yandex.ru

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЕ:
СОВРЕМЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ**

***Аннотация.** В статье рассматриваются качественные характеристики современного общественного контроля в современной России. Демонстрируются основные подходы к участию общества в контроле за пенитенциарной системой, ее функционированием и даже развитием. Обращается внимание на наличие в пенитенциарной системе нескольких классификаций моделей общественного контроля. В ряду данных моделей выделяют императивную, локальную, либеральную, координационную, партнерскую. Дается краткий анализ этих моделей.*

Показывается, что исправления осужденных можно достичь только в условиях реального присутствия общественных структур в данной области государственного управления, оптимальной реализации стремлений и рекомендаций специализированных наблюдательных комиссий. Отмечаются особенности и перспективы развития партнерской модели общественного контроля в пенитенциарной системе при активном взаимодействии общества и государства. Предлагается создать центральный союз (ассоциацию) общественных структур, осуществляющих общественный контроль в пенитенциарной сфере. Обосновывается потребность формирования механизма информирования всех заинтересованных субъектов о деятельности общественных наблюдательных комиссий.

В виде системной организационно-управленческой и информационно-аналитической деятельности общественных структур представлена правовая политика общественного контроля в пенитенциарной системе. Констатируется целесообразность кодификации правовых норм, направленных на комплексное регулирование общественного контроля в национальной пенитенциарной системе.

Делается вывод о высокой социально-правовой значимости формирования искомой модели общественного контроля в сфере исполнения уголовных наказаний.

***Ключевые слова:** гражданское общество, Министерство юстиции Российской Федерации, модель, общественный контроль, партнерство, пенитенциарная система, права человека, Уголовно-исполнительный кодекс, управление.*

**PUBLIC MONITORING IN THE PENITENTIARY SYSTEM:
MODERN ORGANIZATIONAL AND LEGAL MODEL**

***Summary.** The article considers the qualitative characteristics of modern public monitoring in modern Russia. The main approaches to public participation in the control of the penitentiary system, its functioning and even its development are demonstrated. Attention is drawn to the existence of several classifications of models of public monitoring in the penitentiary system. These models include imperative, local, liberal, coordinating, and partner models. A brief analysis of these models is given.*

It is shown that the correction of convicts can be achieved only in the conditions of real presence of public structures in this area of public administration, optimal implementation of the aspirations and recommendations of specialized monitoring commissions. The author notes the features and prospects of development of the partner model of public monitoring in the penitentiary system with active interaction of society and the state. It is proposed

to create a Central Union(Association) of public structures that exercise public monitoring in the penitentiary sphere. The author substantiates the need to create a mechanism for informing all interested subjects about the activities of public monitoring commissions.

The legal policy of public monitoring in the penitentiary system is presented in the form of systematic organizational and managerial and information and analytical activities of public structures. The expediency of codifying legal norms aimed at comprehensive regulation of public monitoring in the national penitentiary system is stated.

The conclusion is made about the high social and legal significance of the formation of the desired model of public monitoring in the field of execution of criminal penalties.

Keywords: *civil society, the Ministry of Justice of the Russian Federation, model, public monitoring, partnership, penitentiary system, human rights, Penal Code, management.*

Правило 88 Минимальных стандартных правил ООН в отношении обращения с заключенными (Правил Манделы) 2015 г. содержит положение, в соответствии с которым общественные организации следует «привлекать всюду там, где это возможно, к сотрудничеству с тюремным персоналом». Данная рекомендация свидетельствует о важности общественного контроля в пенитенциарной сфере, а следовательно, изучения его различных моделей.

Предварительно отметим, что в настоящее время тренд реформирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации сопряжен с идеей оптимизации ее утилитарных качеств и усиления общественной составляющей в механизме исправительного воздействия на осужденное лицо. Феномен взаимосвязи таких континуумов, как общество, уголовное наказание и функционирование исправительного учреждения, предполагает наличие определенной значимой для общества роли тандема – создание, с одной стороны, стереотипа социальной солидарности, справедливости и сплоченности, с другой – обеспечение общественной безопасности и порядка. Данная роль выполняется искусственно, и это предполагает принудительное социально-правовое воздействие на пенитенциарную сферу.

Развивая актуальность обозначенной темы, можно отметить результаты специальных исследований о том, что процесс реализации уголовного наказания носит иллюзорный и, по своей сути, насильственный характер, поэтому пенитенциарные учреждения не в состоянии сдерживать напряженность и противоречия, которые они олицетворяют, и постоянно «находятся в кризисе» [1, 2].

В правовом пространстве современной России пенитенциарная система занимает приоритетное место и требует пристального внимания со стороны законодателя, правоприменителя и юридической науки. В свою очередь механизм совершенствования внутреннего сегмента УИС требует альтернативного воздействия со стороны соответствующих структур – гражданского общества.

Стоит заметить, что в советский период практика участия общественности в осуществлении исправительно-трудовой политики шла по пути непосредственного участия общественных коллективов в работе исправительно-трудовых учреждений. Так, создавались наблюдательные комиссии, попечительские советы, формировался механизм шефствования над колонией со стороны предприятий, колхозов, советов депутатов трудящихся, комсомольских и профсоюзных организаций. В дальнейшем предлагались меры, направленные на совершенствование механизма общественного участия в пенитенциарной системе за счет передачи соответствующих материалов дел на рассмотрение товарищеского суда, передачи виновного на поруки коллективу трудящихся [3, с. 75–77].

Общественный контроль в рассматриваемой сфере в условиях социалистического общества осуществлялся в рамках деятельности наблюдательных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних при исполкомах советов народных депутатов, советов общественности, а также других форм. Общественники получили право применять меры наказания и поощрения, вносили предложения относительно условно-досрочного освобождения осужденных, что находило свое системное отражение в законодательстве того времени [4, с. 191–194]. Социалистическую модель участия общественности в исправлении осужденных можно охарактеризовать как императивную, поскольку она была ориентирована на претворение в жизнь принципов общенародного государства, зависела от решений партийного руководства страны и характеризовалась строгой плановостью. Тем не менее общественность вносила соответствующий вклад в укрепление исправительно-трудовой системы Советского государства.

В современный период участие граждан и общественных объединений в сфере уголовно-исполнительной политики осуществляется главным образом в форме общественного контроля. Специалисты устанавливают под общественным контролем деятельность негосударственных структур,

осуществляемую в целях наблюдения за работой органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций и учреждений, а также в целях общественной проверки, анализа и оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений [5, с. 6].

Законодательное закрепление данной формы общественного воздействия на деятельность государственных органов, осуществляющих принудительное содержание лиц в местах лишения свободы, оформлено в 2008 г. в Федеральном законе № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». В последующем основы механизма общественного контроля унифицированы законодателем в 2014 г. в результате принятия Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Таким образом, на основе рассмотренных правовых актов можно выделить следующие основные формы осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания: наблюдение, общая проверка деятельности мест принудительного содержания, целевые контрольные проверки по отдельным сообщениям, обращениям, жалобам, правовая экспертиза, мониторинг принимаемых локальных правовых актов.

Особенностями общественного контроля в национальной пенитенциарной системе являются:

- 1) наличие исторических основ и значительной (значимой для общественности) практики осуществления;
- 2) социальная емкость предмета общественного контроля. Так, по состоянию на 1 марта 2020 г. количество осужденных, отбывающих лишение свободы, составляло 420,7 тыс. чел., лиц, содержащихся под стражей, – 97,6 тыс. чел., что формирует широкое коммуникативное социальное пространство;
- 3) системность и плановость осуществления общественными структурами контрольных мероприятий;
- 4) контактность, отражающая идею «сопереживаемости» субъекта и объекта контроля, что отражает особенности национальной ментальности и культуры народа.

Нельзя не заметить, что в условиях активного обсуждения перспектив формирования отечественной модели государственно-частного партнерства в УИС [6, с. 78–79; 7, р. 259] повышается актуальность соответствующей модернизации общественного контроля. Как представляется, такая модернизация может осуществляться по пути «отраслевой» специализации общественного контроля и повышения квалификации лиц, его осуществляющего. Более того, практическая реализация данной модели сопряжена с рисками возрастания нарушений прав осужденных, для снижения которых необходим длительный период не просто реформирования судебной и уголовно-исполнительной систем, но и повышения правовой культуры граждан и общественной активности.

В границах общественного контроля как инструмента и системы общественного управления в УИС можно выделить несколько моделей его реализации, а также определить конкретные подходы, которые устанавливают соответствующий видовой ряд предлагаемых моделей.

В УИС общественные структуры осуществляют свое присутствие и общественный контроль в рамках: а) создания и деятельности общественных советов при ФСИН России – внешняя модель, реализуемая на центральном и региональном уровнях; б) формирования и деятельности общественных наблюдательных комиссий – внутренняя модель.

В зависимости от целей осуществления общественного контроля и полноты формируемой картины следует выделить такие модели, как: камерная, развернутая и прогрессивная. Камерная модель складывается в рамках осуществления общественного контроля с целью проверки и диагностики состояния прав человека в пенитенциарной системе, информирования общества о выявленных нарушениях и конкретных должностных лицах, привлеченных к ответственности.

Развернутая модель позволяет установить реальные факты коррупции в пенитенциарной системе, определить особенности работы конкретных пенитенциарных учреждений и создать национальную карту напряженности в области соблюдения прав осужденных, разработать рекомендации, направленные на совершенствование воспитательного механизма.

Прогрессивная модель направлена на выявление комплексных проблем и недостатков в функционировании пенитенциарной системы, влияющих на стратегический характер механизма защиты лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Эта модель позволяет прогнозировать динамику реализации гражданских инициатив, формирует целостное и системное мировоззрение лиц, осуществляющих общественный контроль в данной сфере.

Учитывая предмет настоящего исследования, обратим внимание на характер прав и свобод осужденных и одновременно коррелирующий критерий – правовой статус лиц, осуществляющих общественный контроль. В данном случае допустимо говорить об авторитарной, локальной, либеральной, координационной и партнерской моделях.

Императивная модель характеризуется абсолютным приоритетом государственных средств и концептуальной односторонностью в вопросах участия общественности в функционировании объекта контроля. В данной модели права осужденных рассматриваются через призму их трудовых возможностей, ресурсного состояния исправительных учреждений, возможности встраивания в идеологию этатизма и государственного строительства. В свою очередь правовой статус общественника во многом зависит от должностного и социального положения, права и обязанности вменяются на основе долга; интересы и новаторство практически нивелируются либо ставятся в полную зависимость от государства. Такая модель была свойственна социалистическому периоду развития национальной пенитенциарной системы.

Локальная модель характеризуется выборочностью объекта контроля, непостоянством, отсутствием системности и масштабности. Представленная модель была свойственна начальному этапу претворения в жизнь основ общественного контроля в пенитенциарной системе – начало 2000-х гг. В этот период происходило первое взаимодействие общественных структур с государством в новых демократических условиях. При этом локальная модель обеспечивает апробацию отдельных звеньев механизма общественного контроля, а также при определении конкретных участков УИС, подвергаемых мониторингу, позволяет установить наиболее приемлемые формы и методы общественного воздействия.

Либеральная модель опирается, главным образом, на европейские стандарты, мировой опыт в целом. При этом, с одной стороны, в рамках данной модели за основу взят прогрессивный характер общественного воздействия на результаты пенитенциарных стандартов, но, с другой стороны, здесь не в полной мере учитывается роль и значение исторических традиций и особенностей национального развития пенитенциарной системы. В таком случае субъекты общественного контроля, не получая существенных средств воздействия на объект, сталкиваясь с новыми требованиями и техническими особенностями работы (например, В. И. Селиверстов совершенно правильно указывает на проблемы использования членами общественных наблюдательных комиссий измерительных приборов для контроля за микроклиматом в жилых и производственных помещениях [8, с. 401]), концентрируют в итоге свое внимание лишь на отдельных участках функционирования уголовно-исполнительного механизма. Внимание общественников преимущественно обращено на права человека, правовой статус осужденного, при этом отдельные компоненты механизма остаются в стороне: алгоритм перевоспитания осужденного, возможности его постепенной адаптации, информационно-идеологическое сопровождение реализуемой реформы.

Координационная модель характеризуется системным и последовательным общественным контролем в отношении прав осужденных, порядка соблюдения установленных правил со стороны администрации пенитенциарного учреждения. При этом одновременно со стороны органов государственной власти осуществляется системное курирование субъектов общественного контроля, детализируются параметры и целевая направленность поведения общественников. Координационную модель следует признать приемлемой в условиях отсутствия стройной и гармоничной концепции взаимодействия институтов гражданского общества и государства.

Партнерская модель предполагает существенную автономность наблюдательных комиссий и общественных советов при осуществлении общественного контроля в установленной сфере. Особая роль отводится разработке и принятию регламентирующих данную деятельность правовых положений, юридических актов, принимаемых органами власти совместно с передовыми консолидированными общественными структурами. Представленная модель общественного контроля в пенитенциарной системе представляется наиболее оптимальной для современной России.

В определенной мере общественный контроль в пенитенциарной системе, с учетом ее закрытого и целевого характера, показывает перспективность соответствующей концепции участия общественности в исправительном воздействии на осужденных, выступает качественным показателем развития гражданского общества. Можно обозначить основные направления повышения эффективности общественного контроля и развития ее партнерской модели в современной национальной пенитенциарной системе:

1. Российской общественности при тесном сотрудничестве с органами государственной власти необходимо создать центральный союз (ассоциацию) общественных структур, осуществляющих

общественный контроль в пенитенциарной сфере. На сегодняшний день функционируют общественные наблюдательные комиссии на уровне каждого региона. При этом централизованной и эффективной общественной структуры, осуществляющей мониторинг и совершенствование данного направления общественного контроля, сегодня не сформировано. В унисон отмеченному направлению целесообразно реформирование национальных контрольных механизмов в соответствии с рекомендациями международных организаций (в частности, Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания) и детализация соответствующей процедуры отчетности.

2. Важно сформировать системный механизм информирования общества о деятельности общественных наблюдательных комиссий. Сегодня Общественная палата Российской Федерации публикует лишь отдельные аутентические решения, например, сообщения секретаря палаты в центральных изданиях. В свою очередь Министерство юстиции Российской Федерации практически не осуществляет фиксации правореализационной деятельности общественных структур. Установление технико-юридического и информационного сопровождения в реализации общественных инициатив в области пенитенциарного комплекса будет способствовать укреплению правопорядка и законности в обществе и государстве.

3. Можно говорить об объективном существовании новой формы правовой политики в развитии УИС – общественного пенитенциарного контроля. Данный вид правовой политики формируется в контексте конвергенции европейских стандартов в национальную уголовно-исполнительную систему. Правовая политика общественного контроля в пенитенциарной системе – это системная организационно-управленческая и информационно-аналитическая деятельность общественных структур, направленная на формирование критериев, показателей эффективности и путей оптимизации партнерской модели общественного контроля за деятельностью УИС и процессами обращения с осужденными.

4. Справедливо отмечается, что сегодня в российском законодательстве нет четких общих требований к перечню мест принудительного содержания, в которых может осуществляться общественный контроль, не конкретизированы положения относительно субъектов гражданского общества, наделенных правом осуществлять подобную общественную деятельность [9, с. 10–12]. Важно синхронизировать Федеральный закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» и положения Уголовно-исполнительного кодекса РФ в части установления гармоничного и развитого института общественного контроля в пенитенциарной системе.

5. Целесообразно говорить о кодификации правовых норм, направленных на комплексное регулирование общественного контроля в национальной пенитенциарной системе. Кроме того, следует рассмотреть возможность принятия федерального закона, содержащего гарантии деятельности общественников, формы, виды и стадии общественного контроля, критерии оценки и показатели его результативности в УИС.

В итоге можно говорить о том, что консолидация общественных и государственных структур в формировании искомой модели общественного контроля в пенитенциарной системе позволит установить перспективные направления гармонизации уголовно-исполнительной политики и соответствующих управленческих отношений с участием представителей общественности.

Библиографический список

1. Carvalho H. A., Carvalho H., Chamberlen A. Why punishment pleases: Punitive feelings in a world of hostile solidarity // *Punishment & Society*. 2017. V. 20. I. 2. P. 217–234.
2. Lesnikov G., Ulezko S., Klochkova A. Public Control of the Criminal Sanctions in Information Society International Experience // *Lecture Notes in Networks and Systems*. 2020. V. 87. P. 994–1001.
3. Виттенберг Г. Б. Совершенствование законодательства о наказании // *Советское государство и право*. 1980. № 6. С. 72–79.
4. Никитин А. М. Общественный контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания: исторический опыт // *Вестник Московского университета МВД России*. 2017. № 5. С. 190–195.
5. Гриб В. В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 11. С. 3–13.

6. Скиба А. П. О некоторых направлениях развития уголовно-исполнительного права // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 4. С. 77–85.

7. Kozin M. N., Rodionov A. V., Gruzdeva L. M., Harlamova J. A. Production Projects under Public-Private Partnership in the Sphere of Economic Security of the Penitentiary System: Issues of Financial, Personnel and Operational Management // International Journal of Economics and Business Administration. 2019. V. VII. Special I. 1. P. 252–260.

8. Селиверстов В. И. Общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания: новеллы 2018 г. // Уголовно-исполнительное право. 2018. Т. 13 (1-4). № 4. С. 397–408.

9. Бабурин С. В. Некоторые проблемные вопросы правового регулирования общественного контроля за местами принудительного содержания // Вестник Владимирского юридического института. 2019. № 2 (51). С. 9–12.

References

1. Carvalho H. A., Carvalho H., Chamberlen A. Why punishment pleases: Punitive feelings in a world of hostile solidarity. *Punishment & Society*, 2017, v. 20, i. 2, pp. 217–234 [in English].

2. Lesnikov G., Ulezko S., Klochkova A. Public Control of the Criminal Sanctions in Information Society International Experience. *Lecture Notes in Networks and Systems*, 2020, v. 87, pp. 994–1001 [in English].

3. Vittenberg G. B. Sovershenstvovaniye zakonodatel'stva o nakazanii [Improving penal legislation]. *Sovetskoye gosudarstvo i pravo [Soviet state and law]*, 1980, no. 6, pp. 72–79 [in Russian].

4. Nikitin A. M. Obshchestvennyy kontrol' za deyatelnost'yu uchrezhdeniy i organov, ispolnyayushchikh ugolovnyye nakazaniya: istoricheskiy opyt [Public control over the activities of institutions and bodies executing criminal sentences: historical experience]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii [Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*, 2017, no. 5, pp. 190–195 [in Russian].

5. Grib V. V. Aktual'nyye problemy pravovogo razvitiya instituta obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii [Actual problems of the legal development of the institution of public control in the Russian Federation]. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo [Constitutional and municipal law]*, 2015, no. 11, pp. 3–13 [in Russian].

6. Skiba A. P. O nekotorykh napravleniyakh razvitiya ugolovno-ispolnitel'nogo prava [On some directions of criminal executive law development]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya [Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence]*, 2019, no. 4, pp. 77–85 [in Russian].

7. Kozin M. N., Rodionov A. V., Gruzdeva L. M., Harlamova J. A. Production Projects under Public-Private Partnership in the Sphere of Economic Security of the Penitentiary System: Issues of Financial, Personnel and Operational Management. *International Journal of Economics and Business Administration*, 2019, v. VII, Special i. 1, pp. 252–260 [in English].

8. Seliverstov V. I. Obshchestvennyy kontrol' za obespecheniyem prav cheloveka v mestakh prinuditel'nogo sodержaniya: novelly 2018 goda [Public oversight of human rights in places of detention: novellas of 2018]. *Ugolovno-ispolnitel'noye pravo [Executive Penal Law]*, 2018, v. 13(1-4), no. 4, pp. 397–408 [in Russian].

9. Baburin S. V. Nekotoryye problemnyye voprosy pravovogo regulirovaniya obshchestvennogo kontrolya za mestami prinuditel'nogo sodержaniya [Some Problematic Issues of Legal Regulation of Public Control over Places of Detention]. *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta [Bulletin of the Vladimir Law Institute]*, 2019, no. 2 (51), pp. 9–12 [in Russian].