

## УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 343.8

DOI 10.17223/23088451/8/9

Н.В. Ольховик

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ  
ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИНСПЕКЦИЙ

Рассматриваются основные положения нормативных правовых актов об общественном контроле и обосновываются правовые основания осуществления общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций и направления их совершенствования.

**Ключевые слова:** права человека, общественный контроль, уголовно-исполнительные инспекции.

Правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, составляют Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации (например, Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (например, закон Томской области № 110-ОЗ от 6.06.2006 г. «Об общественной палате Томской области» и закон Томской области № 25-ОЗ от 13.04.2016 г. «Об отдельных вопросах организации осуществления общественного контроля на территории Томской области»), муниципальные нормативные правовые акты. Осуществление общественного контроля за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением наказаний, контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи, регулируется Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Уголовно-исполнительные инспекции, как известно, являются учреждениями, исполняющими в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством уголовные наказания в отношении лиц, осужденных без изоляции от общества, а также меру пресечения в виде домашнего ареста, но не относятся к местам принудительного

содержания, следовательно, положения 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» на деятельность уголовно-исполнительных инспекций по исполнению наказаний не распространяется. Таким образом, общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций по исполнению уголовных наказаний должен регулироваться специальным законом, регулирующим специфическую область осуществления общественного контроля, и нормы этого закона будут являться специальными по отношению к нормам, предусмотренным Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (общие нормы). Учитывая отсутствие специальных норм, регулирующих вопросы общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций, считаем возможным применение к регулированию этих отношений общих норм об общественном контроле, но только в части осуществления общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций не по исполнению наказаний. Руководствуясь Положением уголовно-исполнительные инспекции, помимо исполнения уголовных наказаний в виде обязательных и исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, ограничения свободы, осуществляют: контроль за поведением условно осужденных и осужденных, в отношении которых отбывание наказания отсрочено; контроль за нахождением подозреваемых или обвиняемых в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений; предупреждение преступлений и иных правонарушений лицами, состоящими на учете в инспекциях; выполняют иные задачи, возложенные на инспекции в соответствии с законодательством Российской Федерации. Таким образом, осуществление

общественного контроля по этим направлениям деятельности уголовно-исполнительных инспекций возможно, а правовые основания для его осуществления устанавливает Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон).

Этот Закон под общественным контролем понимает деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Субъектами общественного контроля в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» являются: Общественная палата Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться также общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, иные организационные структуры общественного контроля. Следует также отметить, что ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не упоминает граждан, которые могут участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Хотя в самом тексте этого Закона указывается, что граждане участвуют в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов в порядке, установленном упомянутым Федеральным законом и другими федеральными законами. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Учитывая сложившуюся практику участия общественности в деятельности уголовно-исполнительных инспекций наиболее оптимальным видится, прежде всего, осуществление общественного контроля членами Общественного Совета при Федеральной службе исполнения наказаний и общественных советов при ее территориальных органах. Однако Положения, на основании которых функционируют эти общественные советы,

такого не предусматривают и нуждаются в дополнении не только в части определения направлений деятельности, но и прав, а также обязанностей членов общественных советов.

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет права и обязанности субъектов общественного контроля. Субъекты общественного контроля вправе: 1) осуществлять общественный контроль в формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами; 2) выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля, а также участвовать в проводимых мероприятиях; 3) запрашивать в соответствии с законодательством Российской Федерации у органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, необходимую для осуществления общественного контроля информацию, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами; 4) посещать в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; 5) подготавливать по результатам осуществления общественного контроля итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и в средства массовой информации; 6) в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций направлять в соответствии с федеральным законодательством материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации и в органы прокуратуры; 7) обращаться в суд в защиту прав неопределенного кру-

га лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных федеральными законами; 8) пользоваться иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

Субъекты общественного контроля при его осуществлении обязаны: 1) соблюдать законодательство Российской Федерации об общественном контроле; 2) соблюдать установленные федеральными законами ограничения, связанные с деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления; 3) не создавать препятствий законной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; 4) соблюдать конфиденциальность полученной в ходе осуществления общественного контроля информации, если ее распространение ограничено федеральными законами; 5) обнародовать информацию о своей деятельности по осуществлению общественного контроля и о результатах контроля в соответствии с настоящим Федеральным законом; 6) нести иные обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Исходя из толкования Закона, общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций, не связанной с исполнением наказаний, может осуществляться в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих настоящему Закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. При этом общественный контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах. Порядок осуществления общественного контроля в перечисленных формах определяется в настоящее время только этим Законом. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» заполнил правовой вакуум в сфере контроля общественности, о чем уже неоднократно отмечалось в научной литературе [1–3]. Вместе с тем, урегулировав права и обязанности субъектов общественного контроля, принципы, формы его осуществления, ответственность за воспрепятствование общественному контролю и ответственность субъектов общественного контроля, законодательство нуждается в совершенствовании. Во-первых, федеральное законодательство не предусматривает порядка взаимодействия различных субъектов общественного контроля. Во-вторых, отраслевое законодательство не упоминает некоторых субъектов общественного контроля в качестве таковых. Например, действующее уголовно-исполнительное зако-

нодательство России (ст. 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации) устанавливает правовые основы участия общественных объединений в осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека, а также содействия общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания. В этой правовой норме упоминаются общественные наблюдательные комиссии, общественные объединения и попечительские советы при воспитательных колониях. Однако субъектами общественного контроля за обеспечением прав человека в исправительных центрах, исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации признает только общественные наблюдательные комиссии. Таким образом, действующий Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации не упоминает общественные советы вообще, в том числе и в качестве субъектов общественного контроля. В-третьих, в соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» осуществление общественного контроля регулируется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Следовательно, регулирование вопросов общественного контроля может осуществляться как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Более того, Федеральный закон оставляет пространство для детальной регламентации определенных вопросов на уровне субъектов Российской Федерации. Так, законом субъекта Российской Федерации должны быть урегулированы: случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций; вопросы участия общественных советов при органах власти в осуществлении общественного контроля; полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля; порядок учета итоговых документов общественного контроля при оценке эффективности деятельности государственных и муниципальных организаций; необходимость учета органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля; порядок организации и проведения общественной проверки; порядок проведения общественной экспертизы и общественного обсуждения; случаи проведения общественных (публичных) слушаний помимо предусмотренных федеральным законодательством (ч. 2 ст. 25 Феде-

рального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»).

Проведенный анализ нормативных правовых актов позволяет сделать следующие выводы и сформулировать ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусматривает правовые основания осуществления общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительных инспекций, не связанной с исполнением наказаний. Предметом общественного контроля должна стать деятельность уголовно-исполнительных инспекций по осуществлению контроля за поведением условно осужденных и осужденных, в отношении которых отбывание наказания отсрочено; за нахождением подозреваемых или обвиняемых в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений; предупреждение преступлений и иных правонарушений лицами, состоящими на учете в инспекциях, а также за выполнением иных задач, возложенных на инспекции в соответствии с законодательством Российской Федерации. В Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» необходимо определить порядок взаимодействия различных субъектов общественного контроля. Следует подвергнуть ревизии отраслевое за-

конодательство в части регламентации деятельности некоторых субъектов общественного контроля. В частности, необходимо дополнить ст. 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации нормой, предусматривающей общественные советы при Федеральной службе исполнения наказаний и ее территориальных органах в качестве субъектов общественного контроля. Анализ закона Томской области № 25-ОЗ от 13.04.2016 г. «Об отдельных вопросах организации осуществления общественного контроля на территории Томской области» свидетельствует о том, что не все из перечисленных вопросов стали предметом его регулирования. В Законе Томской области следует: предусмотреть пределы участия общественных советов при органах власти в осуществлении общественного контроля (ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»); определить порядок учета итоговых документов общественного контроля при оценке эффективности деятельности государственных и муниципальных органов, учреждений и организаций; определить порядок организации и проведения общественной проверки, общественной экспертизы, общественного обсуждения и общественных (публичных) слушаний помимо предусмотренных федеральным законодательством (ч. 2 ст. 25 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»).

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гриб В.В. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации как участники общественного контроля: российский и зарубежный опыт // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 4. С. 3–6.
2. Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 1. С. 21–24.
3. Ольховик Н.В. Взаимодействие общественных наблюдательных комиссий и общественных советов при территориальных органах ФСИН России // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2015. № 2 (153). С. 21–26.

#### THE LEGAL BASIS FOR THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF PENITENTIARY INSPECTORATES

*Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law*, 2016, 2(8), 59–63. DOI 10.17223/23088451/8/9

*Nikolay V. Okhlovik*, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: lawtsu@rambler.ru

**Keywords:** human rights, public control, penitentiary inspectorates.

Federal Law 212-FZ of 21 July 2014 “On the Basics of Public Control in the Russian Federation” contains legal grounds for exercising public control over the activities of penitentiary inspectorates that are not related to punishment execution. The subject of public control should be the activities of penitentiary inspectorates on monitoring the behaviour of probationers and convicts whose sentence was suspended; the presence of suspects or the accused at the place of the execution of the preventive measure in the form of house arrest and their observance of prohibitions and (or) restrictions imposed by the court; prevention of crimes and other offenses by persons registered with the inspectorates, as well as other tasks assigned to inspectorates in accordance with the legislation of the Russian Federation. The author comes to a conclusion that the federal legislation should fix the order of interaction of various subjects of public control. It is necessary to supplement Article 23 of the Penal Code of the Russian Federation with a norm providing for public councils at the Federal Penitentiary Service and its territorial bodies as subjects of public control. In the laws of the subjects of the Russian Federation, it is necessary to determine the subject of the participation of public councils in the bodies of power in the exercise of public control; cases and the order of the account of final documents of public control in the estimation of the efficiency of the state and municipal organisations' activities; the procedure for organising and conducting public inspections; the procedure for conducting public examination; the procedure for conducting public discussion; additional cases of holding public hearings.

## REFERENCES

1. Grib, V.V. (2015) Public associations and other non-government noncommercial organizations as participants of the public control: Russian and foreign experience. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom – Civil Society in Russia and Abroad*. 4. pp. 3–6. (In Russian).
2. Didikin, A.B. (2015) Legal forms of participation of citizens in public control. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom – Civil Society in Russia and Abroad*. 1. pp. 21–24. (In Russian).
3. Ol'khovik, N.V. (2015) Cooperation of public monitoring committees and social councils at the local bodies of FPS of the Russian Federation. *Vedomosti ugolovno-ispolnitel'noy sistemy*. 2 (153). pp. 21–26. (In Russian).