

ИГОРЬ ЕВДОКИМОВ**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ
«ТЮРЕМНОГО НАСЕЛЕНИЯ»: ВОЗМОЖНОСТИ И РЕАЛИИ**

ЕВДОКИМОВ Игорь Владимирович – старший научный сотрудник НИИ
Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН) России,
государственный советник Российской Федерации III класса

После длительного периода обсуждения, столкновения противостоящих мнений, наконец-то, подписан долгожданный федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (от 21 июля 2014 № 212). В проекте закон назывался «Об общественном контроле», а в утверждённой редакции подчёркивается, что закон рамочный, и на основании этого закона должны будут приняты соответствующие законы в различных сферах государственной и муниципальной деятельности субъектов Российской Федерации.

Первоначальные основы общественного контроля в так называемой пенитенциарной сфере были ещё «заложены» в дореволюционный период и получили определённое развитие в советское время. Начиная с середины 30-х годов XX столетия, система общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, перестала действовать и была возобновлена лишь в середине 50-х годов. Наиболее активно общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) начинал осуществляться в конце 80-х годов. Этому способствовало принятие Закона СССР «Об общественных объединениях» (от 9 октября 1990 г. № 1708-1).

В связи с отсутствием в СССР единой нормативной правовой базы, регламентирующей организацию взаимодействия гражданских общественных институтов с учреждениями и органами УИС, исполняющими уголовные наказания в виде лишения свободы, данная проблематика решалась в различных регионах Советского Союза по разным схемам, на неодинаковых условиях и в различные сроки.

* * *

На протяжении 90-х годов общественный контроль за деятельностью УИС зачастую осуществлялся произвольно. В условиях правовой неопределённости отсутствовали согласованность и системность в действиях его субъектов, при этом нередко под видом общественного контроля предпринимались попытки оказания давления на администрацию правоохранительных органов и учреждений УИС, распространения искажённой информации через средства массовой информации с привлечением представителей некоторых деструктивно настроенных общественных правозащитных организаций, а также родственников осуждённых, их адвокатов.

В настоящее время в Российской Федерации действует довольно большой комплекс нормативных правовых актов, в той или иной степени регулирующих осуществление общественного контроля. К числу таких актов относятся:

– Федеральные законы «Об Общественной палате Российской Федерации» (от 04.04.2005 № 32-ФЗ) и «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ), «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ), указы Президента Российской Федерации: «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» (от 4 августа 2006 г. № 842), «Об общественных советах при МВД РФ и его территориальных подразделениях» (от 23.05.2011 № 668), а также иные подзаконные акты, например, постановление Правительства Российской Федерации, утверждающее Концепцию развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года (от 14.10.2010 № 1772-р).

Следует выделить наиболее важные законодательные акты, которые регулируют вопросы, непосредственно связанные с общественным контролем в местах принудительного содержания осуждённых и подследственных, содержащихся под стражей, к которым относится Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении пре-

ступлений» (от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ), Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (далее – УИК РФ).

Так, в соответствии с частью 2 статьи 9 УИК РФ к числу основных средств исправления осуждённых лиц относится общественное воздействие.

Согласно части 1 статьи 23 УИК РФ предусмотрено содействие общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания.

На основании части 2 статьи 23 УИК РФ общественные объединения могут осуществлять контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, на основании и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В целях обеспечения законности и обоснованности осуществления общественного контроля в местах принудительного содержания был введён в действие Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (от 17 января 1992 г. № 2202-1), который дополнен нормами, в том числе устанавливающими прокурорский надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации субъектами осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания.

Нормы, закрепляющие механизмы общественного контроля можно встретить и в ряде других федеральных законов:

– «О полиции» (от 07.02.2011 № 3-ФЗ), «О рекламе» (от 13.03.2006 № 38-ФЗ), «О саморегулируемых организациях» (от 01.12.2007 № 315-ФЗ), «Об органах судейского сообщества в РФ» (от 14.03.2002 № 30-ФЗ), «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» (от 31.05.2002 № 63-ФЗ) и т. д.;

– в ведомственных положениях об общественных советах при федеральных органах исполнительной власти, научно-консультативных или научно-методических советах при других федеральных органах и учреждениях;

– в законах субъектов Российской Федерации о региональных общественных палатах, а также иных институциональных формах общественного контроля. Данные нормативные правовые акты не всегда нацелены на создание правовых условий реального общественного контроля, а в ряде российских регионов такие законы отсутствуют вовсе;

– на муниципальном уровне – в положениях об общественных советах районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований и т. п., которые принимаются и утверждаются органами местного самоуправления.

Столь широкий спектр нормативных правовых актов, принимаемых на самых различных уровнях в отсутствие структурообразующего закона, приводило к тому, что принципы общественного контроля, воплощённые в федеральном конституционном законодательстве, не всегда получали адекватное отражение в конкретных законах и положениях. И наоборот, удачные юридические модели и позитивный опыт практической организации общественного контроля, закреплённые в том или ином нормативном правовом акте, зачастую оказываются незамеченными.

В такой ситуации представляется особенно важным установление единых правовых рамок общественного контроля на федеральном уровне, поскольку речь идёт о защите одного из основных прав и свобод человека и гражданина, что относится к совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов.

Основной идеей закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» является создание правовой базы для формирования общенациональной системы общественного контроля как повседневного инструмента реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ).

Новый закон многократно расширяет возможности влияния общественности на жизнь органов государственной власти. Методы, по которым могут действовать субъекты общественного контроля, благодаря закону расширяются. Они включают в себя общественные слушания, общественные экспертизы, общественные обсуждения и общественный мониторинг.

При этом сам общественный контроль рассматривается как совокупная деятельность граждан РФ и негосударственных некоммерческих организаций, направленная на поддержание прозрачности и учёта общественных интересов в деятельности государственных и муниципальных органов, повышение эффективности институтов публичной власти, усиление их ответственности перед обществом¹.

¹ Евдокимов И. Общество и тюремное население России: возможности участия общественных организаций в профилактике повторной преступности и исправлении осуждённых в местах лишения свободы // Безопасность Евразии, 2014, № 1. С. 319–334; Евдокимов И. Гражданское общество и проблемы предотвращения деятельности организованной преступности // Безопасность Евразии, 2009, № 2. С. 208–239.

С момента своего создания Общественная палата Российской Федерации принимает активное участие в изменении обстановки в местах принудительного содержания граждан страны. Тюрьмы, колонии, следственные изоляторы Федеральной службы исполнения наказаний (далее – ФСИН России), изоляторы временного содержания МВД России, гауптвахты Минобороны России находятся под пристальным вниманием гражданского общества.

На основании Федерального закона от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ Общественной палатой РФ были созданы практически во всех субъектах Федерации общественные наблюдательные комиссии (далее – ОНК), которые осуществляют общественный контроль за обеспечением законных прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительного содержания всех государственных структур на территории субъекта, информируют общественность о результатах его осуществления, содействуют взаимодействию администраций мест принудительного содержания, в том числе ФСИН России с органами государственной власти, структурами местного самоуправления и общественными объединениями субъектов Российской Федерации.

Общественный контроль и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, осуществляются на основе принципов приоритета прав человека, добровольности, равноправия, объективности и законности. Эта работа требует от членов ОНК не только серьёзного жизненного опыта, но и определённой самоотверженности, взаимной поддержки и моральной стойкости. Именно с этими целями в период действия 2-го созыва ОНК был принят, как неотъемлемая часть Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ, Кодекс этики членов наблюдательных комиссий, который все члены ОНК обязаны соблюдать¹.

Руководство ФСИН России рассматривает осуществляемый общественный контроль, в частности, членами ОНК, как возможность привлечения, в соответствии с Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ, внимания государственных, муниципальных структур и общественных объединений к решению имеющихся проблем уголовно-исполнительной системы, условиям содержания и соблюдению прав и законных интересов лиц, находящихся в местах лишения свободы, с учётом изменяющихся требований гражданского общества к задачам исправления осуждённых.

К сожалению, в ФЗ-76 достаточно подробно раскрыты содержание и порядок деятельности ОНК, но при этом отсутствует правовой механизм и алгоритм действий, определяющий взаимодействие ОНК с учреждениями и органами УИС, то есть собственно процедура осуществления совместной деятельности между ними.

Поэтому в рамках совершенствования взаимодействия сотрудников УИС с институтами гражданского общества на коллегии ФСИН России «О совершенствовании взаимодействия с институтами гражданского общества» в марте 2013 года подчёркивалась необходимость реализации положений Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года² в осуществлении контроля за деятельностью системы в числе которых:

– обеспечение прозрачности в деятельности уголовно-исполнительной системы на основе широкого привлечения институтов гражданского общества к процессу исполнения уголовных наказаний, осуществления общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы;

– принятие мер по содействию ОНК, в том числе их участию в обеспечении деятельности институтов условно-досрочного освобождения, подготовке решений об изменении условий отбывания наказания и вида исправительного учреждения в качестве мер поощрения или взыскания, применяемых к осуждённому.

Добросовестная ответственная работа большинства членов ОНК:

– позволяет администрации учреждений ФСИН России услышать общественную оценку результатов деятельности сотрудников с точки зрения обеспечения законных прав подозреваемых, обвиняемых и осуждённых;

– снимает напряжённость среди лиц, находящихся во временной изоляции от общества, за счёт дополнительного общения с ними независимых от правоохранительных органов граждан – членов ОНК;

– настраивает руководителей и персонал учреждений ФСИН России на устранение вскрытых членами ОНК нарушений в области прав человека, которые не требуют больших финансовых затрат;

¹ Кодекс этики членов общественных наблюдательных комиссий по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Утверждён членами Общественной палаты Российской Федерации, протокол № 28-П от 12.08.2012.

² Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р, п. 6 раздела III.

– оберегает в определённой степени сотрудников учреждений УИС от совершения ими противоправных действий, за совершение которых они сами могут оказаться на скамье подсудимых¹.

В свою очередь, служебные обязанности сотрудников УИС, в соответствии с которыми они призваны, прежде всего, обеспечить изоляцию преступников от общества, способствовать их исправлению и возвращению в общество законопослушными гражданами осуществляются в соответствии с Кодексом этики и служебного поведения сотрудников УИС, предусматривающего ответственность перед государством, обществом и гражданами².

За шесть лет ОНК пережили уже своё обновление, профессионализацию, что существенным образом способствует соблюдению прав и законных интересов лиц, находящихся в местах лишения свободы.

В настоящее время в составе 80 общественных комиссий более 1100 членов ОНК, что составляет всего 34% от той возможной численности комиссий, которая предусмотрена действующим федеральным законом ФЗ-76.

Федеральным законом ФЗ-76 определён численный состав ОНК в пределах от 5 до 40 человек. Срок исполнения полномочий членов ОНК – три года. Член ОНК может избираться трижды. Предъявляемые требования к кандидатам минимальны: возраст старше 25 лет и понятие «опыт работы в области защиты прав граждан», что в дальнейшем при осуществлении полномочий приводит к возникновению разногласий в оценке конкретных правовых ситуаций, конфликту интересов, как между членами комиссии, так и между ОНК и администрацией проверяемых учреждений.

Правом на выдвижение 2-х кандидатур в состав ОНК обладает общероссийское, межрегиональное или региональное общественное объединение, имеющее государственную регистрацию, осуществляющее свою деятельность не менее пяти лет со дня его создания, уставной целью или направлением деятельности которого является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина.

Закон об основах общественного контроля не только расширил возможности общественных организаций и, в частности, ОНК, но и поставил определённые вопросы при осуществлении этих полномочий. Во-первых, нужны люди, которые должны иметь желание и возможность работать на общественных началах в этом направлении помимо своего основного места работы; во-вторых, необходимо достичь консенсуса между ними, представляющими различные слои гражданского общества, искренне защищающих противостоящие концепции оценки места и значения «тюремного сообщества» в гражданском обществе, чтобы минимизировать возможность возникновения конфликта интересов, препятствующего объективной оценке ситуации при осуществлении контроля за деятельностью правоохранительных органов.

Одной из целей проведённого в ноябре 2013 года мониторинга деятельности членов ОНК³ по осуществлению общественного контроля за обеспечением законных прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительного содержания, была попытка оценить возможности гражданского общества, как реализации права участвовать в формировании структур общественного контроля, так и возможность воздействия на выдвинутых им «общественных контролеров» – членов ОНК – с целью получения объективной информации о состоянии «закрытого тюремного сообщества», а также оказывать своё общественное воздействие на администрацию учреждений УИС, обеспечивающих изоляцию лиц, совершивших преступление против общественной безопасности.

На основании личных бесед, анкетных опросов председателей и членов ОНК, руководителей исправительных учреждений и территориальных органов ФСИН России, информационных сообщений СМИ в марте 2014 года была проанализирована деятельность более 470 членов ОНК за период выполнения ими своих полномочий (2012–2013 годы) в 45 субъектах Российской Федерации (56% общего количества ОНК), а также итоги проведённой Общественной палатой РФ очередной ротации состава комиссий в этих субъектах.

¹ Евдокимов И. Общество и тюремное население России: возможности участия общественных организаций в профилактике повторной преступности и исправлении осуждённых в местах лишения свободы // Безопасность Евразии, 2014, № 1. С. 319–334;

² Приказ ФСИН России от 11.01.2012 № 5 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих уголовно-исполнительной системы».

³ Итоги ротации общественных наблюдательных комиссий: задачи совершенствования взаимодействия исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы с новым составом. Информационный материал / Гриб В.В., Евдокимов И.В., Литвинов Н.Д., Мешкова Л.В.: ФКУ НИИ ФСИН России. М., 2014. 30 с. <http://www.nii.fsin.su/upload/territory/Nii/nits-2/Информ.%20Ротация%202013%20и%20УИС.pdf>

В ноябре 2013 года Общественная палата РФ рассмотрела предложенные территориальными общественными организациями кандидатуры и утвердила новый состав членов ОНК. Всего было выдвинуто свыше 800 кандидатур от более 360 общественных организаций, действующих в 45 субъектах Российской Федерации: в том числе, более 480 кандидатур от организаций по оказанию гуманитарной поддержки различных слоёв населения, более 180 кандидатур от организаций поддержки инвалидов и ветеранов, более 140 – от правозащитных организаций.

После рассмотрения в Общественной палате РФ утверждено 712 членов ОНК в 43 субъектах. В двух субъектах было выдвинуто всего по 2 кандидатуры и в соответствии с ФЗ-76 там ОНК не созданы (Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика).

Ротация членов ОНК проводилась в 14 субъектах Центрального федерального округа (77% субъектов ЦФО), в 3 – Северо-Западного ФО (30%), в 7 – Южного и Северо-Кавказского ФО (54%), в 11 – Приволжского ФО (79%), в 3 – Уральского ФО (50%), в 7 – Сибирского ФО (58%).

Общая численность 3-го состава членов ОНК в 43 субъектах увеличилась до 712 человек (рост на 49,6%), что составляет более 71% от общего количества членов ОНК на 01.01.2014 года. В ходе второй ротации численность членов ОНК возросла на 45,6%. При абсолютном увеличении численности женщин-членов ОНК с 140 до 195, их доля среди членов ОНК несколько снизилась – с 29,5% до 27,7%.

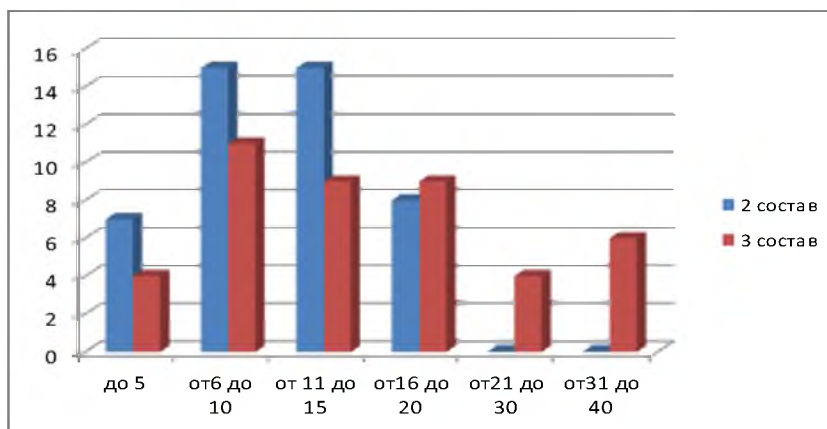
В ходе проведённой ротации членов ОНК обеспеченна преемственность в их работе. Более 33% членов комиссий второго состава согласились продолжить свою деятельность по контролю за местами принудительного содержания ещё на три года (в ходе предыдущей ротации доля избранных повторно составила 60%).

Исходя из этого, можно прогнозировать активизацию деятельности членов ОНК и увеличения нагрузки сотрудников ИУ по обеспечению их безопасности в ходе посещений. В связи с чем, необходимо принять меры по совершенствованию работы сотрудников УИС в организации эффективного содействия членам ОНК как в осуществлении общественного контроля, так и привлечения структур гражданского общества к проблемам УИС. Заранее совместно учесть те вопросы и проблемы, которые могут возникать в процессе реализации ФЗ-76 в сфере соблюдения прав и законных интересов лиц, содержащихся в местах принудительного содержания.

В соответствии с новой редакцией ФЗ-76 в состав каждой ОНК можно было выдвинуть от 5 до 40 человек. В ходе очередной ротации членов 45 ОНК можно было создать общественные комиссии по контролю за соблюдением прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания общей численностью 1800 человек. Фактически утверждённый состав ОНК в субъектах Российской Федерации колебался от 3 до 20 человек во второй ротации и от 3 до 40 человек в третьей ротации. При значительном количестве мест принудительного содержания МВД России, ФСИН России, ФСБ России и Министерства обороны Российской Федерации во всех субъектах Российской Федерации нагрузка на членов малочисленных ОНК весьма велика, что объясняет недостаточную активность в посещениях членами ОНК учреждений УИС.

Таблица 1

Распределение комиссий по итогам 2-й и 3-й ротации ОНК
в соответствии с их численностью
(число комиссий)

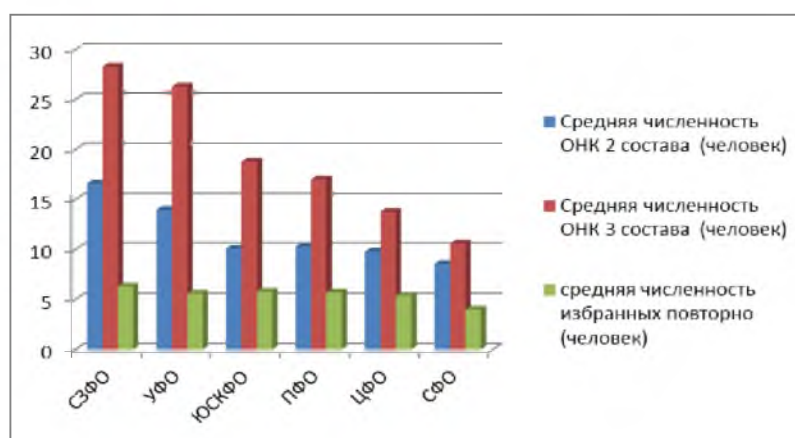


Для оценки проявленной активности гражданского общества в субъектах Российской Федерации по выдвижению кандидатур для формирования ОНК (в лице общественных организаций, защищающих права граждан, в том числе и в местах принудительного содержания), можно использовать индекс активности гражданского общества¹. По итогам 3-й ротации он составил 39,5% (в ходе 2 ротации состава ОНК – 52,8%)². По федеральным округам рейтинг активности гражданского общества, проявленный общественными организациями, участвующими в процессе выдвижения кандидатур для формирования 3 состава ОНК составил в:

1. Северо-Западном ФО – 70,8%.
2. Уральском ФО – 65,8%.
3. Приволжском ФО – 42,5 %.
4. Центральном ФО – 34,5 %.
5. Южном и Северо-Кавказском ФО – 31,4%.
6. Сибирском ФО – использовано всего 26,4% возможностей по выдвижению кандидатур.

Таблица 2

Распределение ОНК 2-го и 3-го состава по средней численности
и численность членов ОНК, избранных повторно
(по федеральным округам РФ)



Наиболее активными были общественные организации крупных городов, таких как Москва (40 членов ОНК – 100%), Санкт-Петербург (40 – 100%), Екатеринбург – Свердловская область (39–97,5%), Нижний Новгород (38–95%), Краснодар (34–85%).

В 4-х субъектах РФ были утверждены ОНК (Республиках Тыва и Хакасия, в Брянской и Курской областях) с численностью до 5 человек (индекс активности общественных организаций в этих регионах составил всего 10%), в предыдущем созыве такие составы комиссий были утверждены в 8 субъектах РФ.

Малоактивны в использовании имеющихся возможностей по выдвижению кандидатур в новый состав ОНК, были общественные организации в субъектах Южного и Северо-Кавказского округов, а также в субъектах Сибирского федерального округа.

Прежде всего, это связано с низким уровнем общественной активности населения, малым количеством общественных правозащитных организаций и объединений в субъектах РФ, осознанием многими поработавшими членами ОНК всей сложности этой деятельности.

По итогам формирования трёх составов членов ОНК в 45 федеральных округах (2008–2013) можно сделать вывод, что в 2013 году активность гражданских организаций по выдвижению кандидатов в ОНК в целом несколько снизилась по сравнению со второй ротацией в 2011 году. Вполне возможно, что одной из причин явилось увеличение вдвое максимальной численности членов ОНК, что требует наличия в регионе большего количества общественных организаций, имеющих право на выдвижение кандидатов в комиссии, осуществляющие общественный контроль. Эта проблема легче

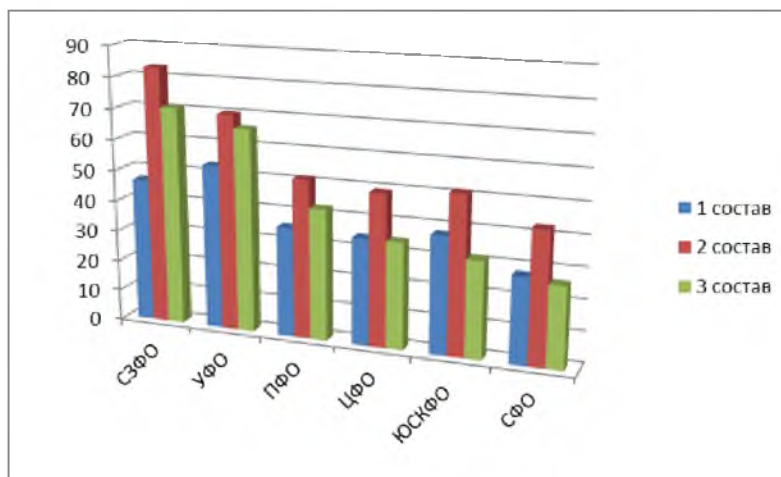
¹ Индекс активности общественных организаций в субъекте РФ по выдвижению кандидатур в новый состав ОНК рассчитывается по следующей схеме: численность фактически утверждённого состава членов ОНК, делённая на численность максимально допустимого состава членов ОНК (в соответствии с ФЗ-76) и выраженное в процентах.

² Итоги ротации общественных наблюдательных комиссий: задачи совершенствования взаимодействия исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы с новым составом. Информационный материал / Гриб В.В., Евдокимов И.В., Литвинов Н.Д., Мешкова Л.В.: ФКУ НИИ ФСИН России. М., 2014. 30 с. <http://www.nii.fsin.su/upload/territory/Nii/nits-2/Информ.%20Ротация%202013%20и%20УИС.pdf>

решается в больших городах, где активно более политизированное население, но осложнена в регионах с относительно небольшими городскими объединениями.

Таблица 3

Активность общественных организаций субъектов Российской Федерации по выдвижению кандидатов в 1, 2 и 3-й составы ОНК (по федеральным округам РФ, в %)



В связи с этим рекомендуется Общественным советам при территориальных органах и Попечительским советам УИС активизировать свою работу по установлению контактов с общественными объединениями, преподавателями высших образовательных учреждений, представителями творческой интеллигенции, спортсменами и ветеранами, по привлечению их внимания к проблемам социально-уязвимых категорий населения: несовершеннолетних, женщин с детьми, инвалидов, временно находящихся в местах принудительного содержания. Способствовать созданию общественных организаций для защиты их прав, оказания благотворительной помощи, социально-психологического сопровождения, а также содействия в осуществлении общественного контроля за соблюдением их прав.

Общественные и попечительские советы при территориальных органах ФСИН России, как правило, не имеют государственной регистрации, но могут взаимодействовать с общественными объединениями и организациями субъектов Российской Федерации в процессе выдвижения кандидатур в состав территориальных ОНК.

Например, в связи с подготовкой очередной ротации членов ОНК Общественным советом УФСИН России по Воронежской области в течение всего года проводились совместные семинары и «круглые столы» с участием представителей Совета из общественных организаций, имеющих право на выдвижение своих кандидатур в новый состав ОНК. Были внесены предложения о включении в состав кандидатур представителей различных религиозных конфессий, а также членов национальных диаспор из Армении, Азербайджана, Грузии, Дагестана, Израиля и Украины, имеющих статус зарегистрированных общественных организаций.

Общественный совет при УФСИН России по Тульской области, совместно с ОНК и Общественной палатой Тульской области сразу после опубликования в СМИ обращения Общественной палаты РФ о начале процедуры формирования новых составов ОНК провели «круглый стол» на тему: «ОНК Тульской области – пятилетний опыт работы. Перспективы развития и формирование нового состава». Представители общественных организаций региона обменялись мнениями по выдвигаемым кандидатурам и приняли решение о своевременном завершении подготовки необходимого пакета документов по формированию нового состава ОНК.

Процесс выдвижения кандидатур от общественных организаций субъектов РФ завершился обсуждением и утверждением в Общественной палате РФ нового состава созданных ОНК, вручением им мандатов, представлением во всех государственных и муниципальных структурах, осуществляющих содержание лиц, временно лишённых свободы. Начинается этап реализации полученных в соответствии с Федеральным законом полномочий членами ОНК. в этом им должны оказывать содействие общественные объединения, выдвинувшие кандидатуры в комиссии, которые возмещают расходы, связанные с осуществлением их полномочий, и оказывают содействие в материально-техническом и информационном обеспечении деятельности соответствующей ОНК. Кроме этого ор-

ганы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе оказывать финансовую, имущественную, консультационную, информационную и иную поддержку комиссиям, а также обеспечение их деятельности может осуществляться иными не запрещёнными федеральными законами способами.

Они же могут рассчитывать на получение материалов по итогам осуществления общественного контроля о работе членов ОНК и в определённой мере контролировать, направлять их деятельность. Поэтому такой интерес представляет проблема реализации членами ОНК полученных полномочий от гражданского общества и результативности деятельности работы этой формы общественного контроля.

Проведённый мониторинг деятельности членов ОНК второго состава позволяет оценить и сравнить деятельность комиссий между собой, что может позволить выявить основные направления совершенствования взаимодействия гражданского общества с членами ОНК, участия общественных объединений в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в том числе в создании условий для их адаптации к жизни в обществе.

Сравнение проводилось на основе полученной информации о работе комиссий, как от администрации территориальных органов ФСИН России, так и от председателей 2 состава ОНК субъектов Российской Федерации, в которых осуществлялась ротация.

В число показателей, выбранных для сравнения форм и методов деятельности ОНК (рейтинга), как в масштабе субъекта, так и по федеральным округам Российской Федерации, вошли следующие¹:

I. Количество посещений членами ОНК учреждений УИС.

II. Количество проведённых членами ОНК индивидуальных бесед с лицами, находящимися в местах принудительного содержания.

III. Количество принятых членами ОНК в ходе посещений письменных жалоб и заявлений от лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

IV. Количество направленных в адрес администрации учреждений УИС письменных замечаний, рекомендаций ОНК по итогам проведённого контроля.

V. Участие членов ОНК в работе комиссий исправительных учреждений по оценке деятельности институтов условно-досрочного освобождения, подготовке рекомендаций об изменении условий отбывания наказания и вида исправительного учреждения осуждённым.

VI. Участие в правовом просвещении осуждённых и проведении занятий с сотрудниками учреждений УИС по вопросам соблюдения прав человека в местах принудительного содержания.

VII. Участие членов ОНК в проводимых воспитательных, культурно-массовых и спортивных мероприятиях с осуждёнными.

VIII. Привлечение членами ОНК общественных объединений к оказанию помощи по вопросам улучшения условий содержания, трудовой адаптации и ресоциализации лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Рассмотрим последовательно перечисленные показатели рейтинга активности деятельности ОНК.

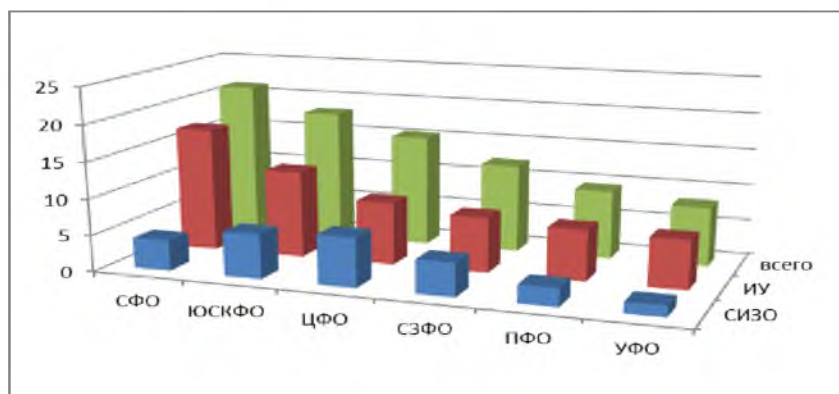
I. Исходным для определения индекса активности членов ОНК в осуществлении общественного контроля является, прежде всего, основной показатель – количество посещений членами ОНК мест принудительного содержания для осуществления общественного контроля.

За 2012–2013 годы члены второго состава 45 ОНК в количестве 476 человек более 4000 раз посетили учреждения УИС. За два года среднее количество посещений учреждений УИС в расчёте на одного члена ОНК составило более 16,5. При этом около половины посещений мест принудительного содержания проведено совместно с членами общественных советов при территориальных органах УИС. Члены ОНК значительно реже посещали СИЗО, хотя, как правило, проблем там значительно больше.

Индекс активности членов ОНК рассчитывается по следующей схеме: количество проведённых посещений учреждений УИС, умноженное на 2 (т. к. контрольные посещения могут проводиться только в присутствии 2 и более членов ОНК), разделённое на численность состава членов ОНК.

¹ Итоги ротации общественных наблюдательных комиссий: задачи совершенствования взаимодействия исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы с новым составом. Информационный материал / Гриб В.В., Евдокимов И.В., Литвинов Н.Д., Мешкова Л.В.: ФКУ НИИ ФСИН России. М., 2014. 30 с. <http://www.nii.fsin.su/upload/territory/Nii/nits-2/Информ.%20Ротация%202013%20и%20УИС.pdf>

Количество посещений членами ОНК учреждений УИС
по федеральным округам в 2012-2013 годах
(в среднем на одного члена ОНК)



По федеральным округам среднее количество посещений учреждений УИС в расчёте на одного члена ОНК за два года составил:

1. Сибирский ФО – 21,3 посещения на каждого члена ОНК.
2. Южный и Северо-Кавказский ФО – 18,1.
3. Центральный ФО – 15,4.
4. Уральский ФО – 13,3.
5. Северо-Западный ФО – 12,2.
5. Приволжский ФО – 9,5 посещений на одного члена ОНК.

Сравнивая работу отдельных ОНК по количеству посещений учреждений УИС в расчёте на одного члена ОНК за два года, можно отметить, что наиболее активны они были в следующих субъектах РФ: Республика Мордовия – 65,3 посещения, Иркутская область – 50,6, Кабардино-Балкарская Республика – 42,3, Ростовская область – 30,4, Липецкая область – 31, Омская область – 28,5, Ивановская область – 27,4, г. Москва – 25,2 и Владимирская область – 21,5 посещений за 2012–2013 годы.

Менее активными были в субъектах РФ: Пензенская область – 3, Республика Марий Эл – 3,3, Алтайский край – 6, Краснодарский край – 5,9, Тюменская область – 5,7, Московская и Орловская области по 7 посещений на одного члена ОНК за два года.

В ходе посещений ИУ членами ОНК в ряде территорий возникали конфликтные ситуации, связанные с нарушениями членами ОНК Положения о порядке посещения учреждений УИС членами ОНК¹, Кодекса этики члена ОНК, а также с фактами необоснованных препятствий со стороны сотрудников ИУ членам ОНК в осуществлении ими своих полномочий.

В частности, посещения отдельных членов ОНК осуществлялись с целью собственного пиара в момент нахождения в учреждении «значимых для СМИ» задержанных или осуждённых. Так, поводом для частых посещений одних и тех же учреждений отдельными членами ОНК Краснодарского края служило нахождение в них фигурантов громких уголовных дел (например, осуждённой Цапок Н.А., являющейся матерью лидеров куцневской преступной группы).

Всплеск внимания членов ОНК Мурманской области к СИЗО-1 г. Мурманска совпал с нахождением в нём задержанных 30 активистов Greenpeace, совершивших нападение на морскую ледостойкую стационарную платформу «Приразломная». За неполных два месяца с момента заключения под стражу иностранных граждан, члены ОНК посетили их 24 раза, заботясь о коммунально-бытовых условиях содержания. Для сравнения: за 11 месяцев 2013 г. члены 2 состава ОНК посетили другие учреждения УФСИН всего 10 раз. При этом, вместо направления заключения ОНК по итогам посещения в администрацию СИЗО или в УФСИН, как это предусматривается п.п. 3, 4 ст. 15 ФЗ-76, бывший председатель ОНК П. непосредственно в день посещения размещала свои версии ситуации в сети Интернет. Она не предпринимала никаких попыток решать вопросы с руководством СИЗО по устранению выявленных, с точки зрения европейских стандартов, а не российского законодательства, нарушений с руководством СИЗО.

¹ Приказ ФСИН России от 28.11.2008 № 652 об утверждении «Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий».

Отдельные члены Владимирской ОНК, оценивая те или иные недостатки, выявленные в деятельности учреждения, трактуют их с позиций европейских стандартов содержания заключённых, как нарушения прав осуждённых (хотя таковым, по российскому законодательству они не являются). Затем, непроверенные, неаргументированные, с точки зрения закона, недостатки они используют в ходе пресс-конференций, в СМИ, формируя у населения негативное отношение к сотрудникам УИС. Руководство УФСИН России по Владимирской области их аргументировано отвергает, но членов комиссии это не останавливает и они продолжают распространять свои бездоказательные утверждения.

Проблемой были посещения учреждений УИС членами ОНК в ночное время и выходные дни: для содержащихся в местах принудительного содержания (нарушение режима), для сотрудников (обеспечение безопасности членов ОНК, возможности представления им дополнительной информации от различных служб учреждений).

Одной из причин, помимо сигналов о допускаемых сотрудниками нарушений прав отдельных задержанных граждан, чаще всего, члены ОНК приводят довод, что их самих не отпускают с места постоянной работы для выполнения взятых на себя обязанностей.

Периодически отдельные члены ОНК пытались без согласования с администрацией пронести на территорию учреждений фото и видео-аудио аппаратуру. Однако, в отдельных случаях, начальники СИЗО отказывали им в этом. При этом председателям ОНК разъяснялось, что процедура пропуска членов комиссии осуществляется строго в соответствии с требованиями Федерального закона 76-ФЗ, Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1, Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий, утверждённого приказом ФСИН России от 28.11.2008 № 652 и Методическими рекомендациями УСПВРО ФСИН России, объявленными указанием заместителя директора ФСИН России от 29.12.2012 г. № 15-24513-02.

Но, в отдельных субъектах РФ до сих пор наблюдается неоднозначная трактовка действующего законодательства. Так, начальником ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Ивановской области было отказано членам ОНК в проносе на территорию учреждения фотоаппарата и его использования для фиксации условий содержания подозреваемых, обвиняемых и осуждённых и копирования медицинской документации. В связи с возникшим инцидентом один из членов ОНК обратился с соответствующим заявлением в прокуратуру Ивановской области, по результатам рассмотрения которого в адрес начальника УФСИН России по Ивановской области было внесено представление.

II. Сравнивая деятельность комиссий в 2012–2013 годах по количеству проведённых членами ОНК в ходе посещения *индивидуальных бесед* с лицами, находящимися в местах принудительного содержания, необходимо отметить, что все они активно использовали эту форму получения информации. Можно прогнозировать дальнейшую активизацию этой формы общения членов ОНК в учреждениях. Поэтому, целесообразно обратить особое внимание на создание соответствующих условий для проведения бесед в условиях и в порядке, установленном уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации, иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Российской Федерации. За 2012–2013 годы членами ОНК проведено более 17000 индивидуальных бесед, что составляет в среднем на каждого из них почти по 36 бесед.

Наиболее активны в проведении индивидуальных бесед были члены ОНК в следующих федеральных округах Российской Федерации:

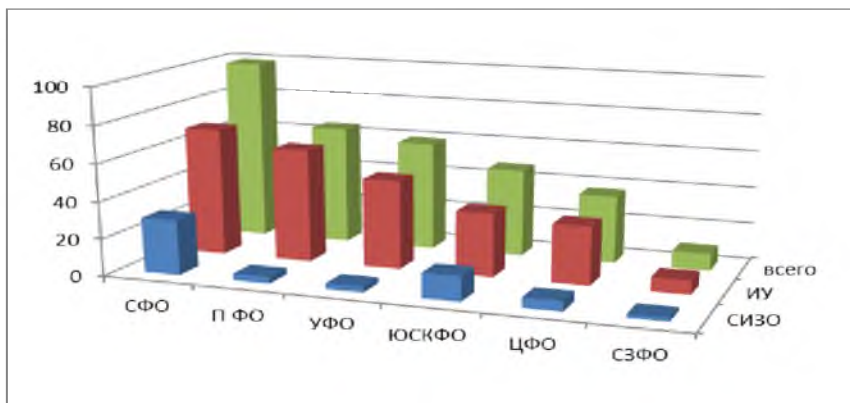
1. Сибирском ФО – 108,5 индивидуальных бесед на каждого.
2. Центральном ФО – 29,5.
3. Приволжском ФО – 24,2.
4. Южном и Северо-Кавказском ФО – 23,6.
5. Уральском ФО – 19,4.
6. Северо-Западном ФО – 15,84.

Можно отметить, что больше всего индивидуальных бесед в учреждениях УИС в расчёте на одного члена ОНК проведено в: Томской области – 251 беседа за два года на каждого члена ОНК, Омской области – 203,9, Иркутской области – 181,5, Курской области – 161,8, Республике Мордовия – 109,8, Владимирской области – 54,5, Республике Адыгея – 45,6, Ростовской области – 40,9 индивидуальных бесед.

Меньше всего принимали участие в проведении индивидуальных бесед члены ОНК: Московской области – 8,4 беседы, Республики Марий Эл – 8,2, Краснодарского края – 4,25, Чеченской Республики – 4, г. Санкт-Петербурга – 3,8 индивидуальных бесед на каждого члена ОНК за два года.

Таблица 5

**Количество проведенных членами ОНК индивидуальных бесед
в учреждениях УИС за 2012–2013 годы**
(в среднем на одного члена ОНК, по федеральным округам)



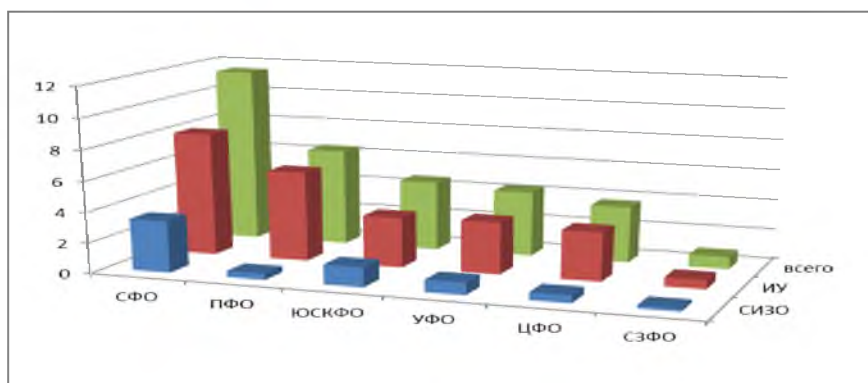
III. По количеству *принятых членами ОНК* в ходе посещения и проведения индивидуальных бесед, *письменных предложений, заявлений и жалоб* от лиц, находящихся в местах принудительного содержания, можно судить о степени заинтересованности членов ОНК в разрешении индивидуальных проблем лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

За 2012–2013 годы было зафиксировано, что членами ОНК принято более 2500 письменных жалоб, заявлений, обращений от лиц, находящихся в местах принудительного содержания, т. е. на каждую ОНК приходится в среднем по 56 жалоб или каждый член ОНК принял по 5,3 жалобы¹.

Сюда не включены те жалобы, заявления, которые были поданы осуждёнными, подозреваемыми, задержанными, но не были оформлены в установленном законодательством порядке отдельными членами ОНК. В итоге по этим обращениям администрация учреждения не могла предпринять необходимых мер по улучшению ситуации. По оценке членов ОНК и сотрудников учреждений большая часть из обратившихся с жалобами осуждённых и подследственных высказывали своё несогласие с решениями судов по их делам, недовольство ходом проведения следствия, или дознания (т. к. основные жалобы именно в этом аспекте), на грубость и необоснованное, по их мнению, помещение в СИЗО и ПКТ, применение спецсредств при проведении режимных действий. По всем обращениям и жалобам, касающимся деятельности учреждений УИС, проводились собственные служебные проверки, в том числе, с выездом в подразделения, с участием членов ОНК, а при необходимости и работников региональной прокуратуры.

Таблица 6

**Количество принятых членами ОНК жалоб от лиц,
находящихся в местах принудительного содержания за 2012–2013 годы**
(в среднем на одного члена ОНК по федеральным округам)



¹ Итоги ротации общественных наблюдательных комиссий: задачи совершенствования взаимодействия исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы с новым составом. Информационный материал / Гриб В.В., Евдокимов И.В., Литвинов Н.Д., Мешкова Л.В.: ФКУ НИИ ФСИН России. М., 2014. 30 с. <http://www.nii.fsin.su/upload/territory/Nii/nits-2/Информ.%20Ротация%202013%20и%20УИС.pdf>

Наиболее активны в приёме жалоб от лиц, находящихся в местах принудительного содержания, были члены ОНК следующих федеральных округов Российской Федерации:

1. Сибирский ФО – в среднем на каждую из ОНК было принято 99,1 жалоб, на каждого члена ОНК – 11,6 жалоб.
2. Приволжский ФО – на ОНК – 61,6, на одного – 6.
3. Уральский ФО – на ОНК – 59,3, на одного – 4,2.
4. Южный и Северо-Кавказский ФО – на ОНК – 47,6, на одного – 4,7.
5. Центральный ФО – на ОНК – 36,6, на одного – 3,7.
6. Северо-Западный ФО - на ОНК – 12,6, на каждого – 0,76 жалоб.

Чаще всего за два года жалобы, заявления принимались членам ОНК в следующих субъектах РФ: Томская область – 51,9 жалоб на каждого члена ОНК, Пермская область – 18,4, Нижегородская область – 17,1, Тульская область – 15,4, Тверская область – 14, Ростовская область – 12,4.

В то же время, в 8 субъектах РФ хотя и подавались жалобы членам ОНК, но они не были представлены для регистрации в администрацию учреждений УИС, а значит и проблемы, поднимаемые в них, остались вне сферы контроля сотрудников учреждений (в Республиках Дагестан, Карачаево-Черкессия, Марий Эл, Чеченской Республике, Костромской, Московской, Мурманской, Орловской областях).

С целью уменьшения количества жалоб по вопросам соблюдения прав подозреваемых, обвиняемых и осуждённых в ряде территориальных органов УИС широко применяется практика приглашения членов ОНК на проведение массовых оперативно-режимных мероприятий (обысков) проводимых в учреждениях. В случае возникновения спорных вопросов между сотрудниками и осуждёнными, последние могут сразу непосредственно обратиться к членам ОНК о восстановлении их нарушенных прав на приёме по личным вопросам (практикуется в Московской, Липецкой областях).

IV. По итогам посещений, проведения индивидуальных бесед и принятых обращений членами ОНК осуществляется коллективная *подготовка решений* по результатам проведения общественного контроля и передаются от ОНК в администрацию учреждений или в территориальный орган УИС. Решения общественной наблюдательной комиссии носят рекомендательный характер.

По оценкам самих председателей ОНК, высказанных в ходе проводимого мониторинга на 2 Форуме общественных наблюдательных комиссий субъектов Российской Федерации, 70% из них отметили, что по итогам каждого посещения мест принудительного содержания члены ОНК составляют соответствующий документ и передают его администрации учреждения. Ещё 25% отметили, что составляют эти документы только в случае выявления серьёзных нарушений. Лишь 4% – ограничиваются записью в журнале посетителей учреждения и устной беседой. «Журнал учета результатов посещения учреждения членами ОНК», заведён в каждом учреждении (в соответствии с указанием заместителя директора ФСИН России от 12.04.2011 г. № 15-6889).

В 80% ОНК регулярно проводятся совместные обсуждения подготовленных документов по итогам посещения мест принудительного содержания, ещё в 18% – делают это только в случае выявления серьёзных нарушений прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительного содержания, когда обсуждают формы реагирования комиссии на эти факты.

За 2012–2013 годы по итогам посещений членами 45 ОНК направлено в адрес администрации учреждений и территориальных органов УИС более 800 решений в форме заключений, актов, предложений и обращений. В среднем от каждой ОНК руководством учреждений и территориальных органов было получено по 18 заключений.

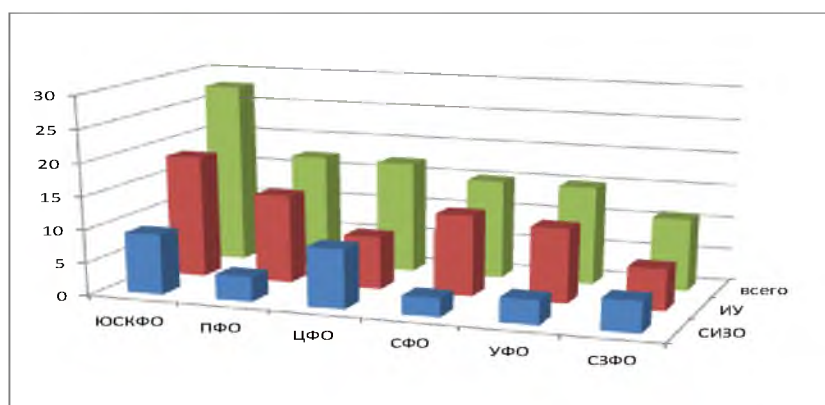
Наибольшее количество заключений за два года получено от ОНК: Ростовской области – 138, Нижегородской области – 96, Московской области – 70, г. Москвы – 52, Республики Адыгеи – 45, Пермского края – 33.

В то же время, ОНК Омской области в адрес УФСИН за два года направило всего одно заключение, Владимирской области – 3, Санкт-Петербурга – 4, Республики Мордовия и Брянской области – 5, Ленинградской области – 6, Новосибирской области – 6, Тюменской области – 9 заключений.

А в территориальные органы ФСИН России по Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Чеченской Республике, Белгородской, Кировской, Костромской, Курской, Мурманской, Липецкой, Пензенской, Орловской и Тверской областей за два года не поступило ни одного заключения от ОНК этих субъектов РФ.

Таблица 7

**Количество направленных членами ОНК рекомендаций по итогам проверки
ИУ и СИЗО за 2012-2013 годы**
(в среднем на одно ОНК по федеральным округам)



Рейтинг ОНК по количеству направленных заключений в адрес администрации учреждений ФСИН России по федеральным округам, составил:

1. Южный и Северо-Кавказский ФО – 27,8 заключений от ОНК.
2. Приволжский ФО – 17,3.
3. Центральный ФО – 17,1.
4. Сибирский ФО – 15,1.
5. Уральский ФО – 15.
6. Северо-Западный – 11 заключений.

При этом гражданскому обществу необходимо учитывать направленность поднятых проблем в решениях членов ОНК второго состава. В числе поступивших от ОНК решений половина подготовленных рекомендаций посвящена вопросам обеспечения прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, в не соответствующих российскому законодательству условиях содержания (410 из 817).

По федеральным округам рейтинг по показателю доли подобных решений ОНК об обеспечении соответствующих условий содержания лиц в местах принудительного содержания в общей численности направленных решений составил:

1. Уральский ФО – 71,1%.
2. Северо-Западный – 66,6%.
3. Центральный ФО – 59,3%.
4. Южный и Северо-Кавказский ФО – 49,7%.
5. Приволжский ФО – 42,1%.
6. Сибирский ФО – 30,2%.

Наибольшее количество поступивших в территориальные органы ФСИН России решений от ОНК по вопросам условий содержания в: Ростовской области – 94, Пермском крае – 31, Московской области – 32, Тульской – 31, Нижегородской области – 27, Алтайском крае – 20, Свердловской области – 17 решений.

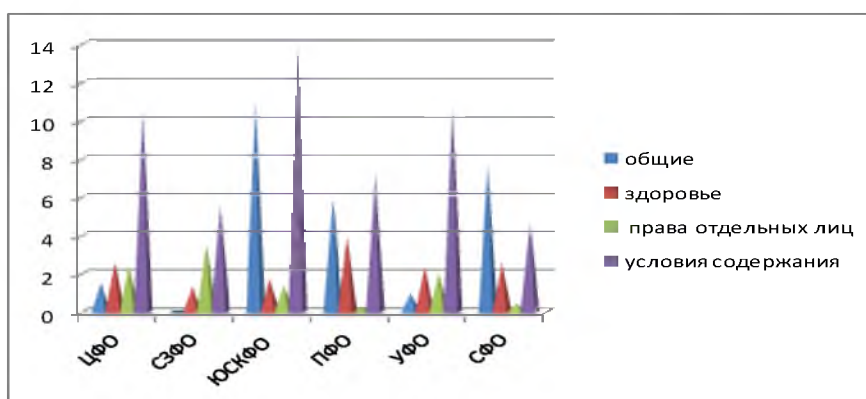
Следующей тревожной проблемой в поступивших от членов ОНК решениях, является соблюдение требований законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан в отношении лиц, находящихся в исправительных колониях и СИЗО, а также порядок их временного помещения в медицинские учреждения. Всего по вопросам обеспечения прав лиц, находящихся в местах лишения свободы, на охрану здоровья поступило 121 решение, что составило в целом 14,8% от их общего количества.

По федеральным округам рейтинг по показателю доли решений о защите прав лиц в местах принудительного содержания на охрану здоровья составил:

1. Приволжский ФО – 22,6% от общего количества решений.
2. Сибирский ФО – 17%.
3. Уральский ФО – 15,5%.
4. Северо-Западный – 15,1%.
5. Центральный ФО – 14,5%.
6. Южный и Северо-Кавказский ФО – 6,1%.

Таблица 8

**Распределение направленных членами ОНК рекомендаций по проблемам
выявленных нарушений за 2012–2013 годы**
(в среднем на одно ОНК, по федеральным округам)



Наибольшее количество поступивших решений по этой проблеме от ОНК: Нижегородской области – 30, Республики Тыва – 10, Республики Татарстан – 6, Ростовской области – 7, от Республики Коми и Краснодарского края по 5.

По вопросам обеспечения прав на свободу совести и вероисповедания в учреждениях УИС были получены по одному решению ОНК всего в четырёх субъектах РФ: Республиках Мордовии и Татарстана, Московской и Ульяновской областях.

Наиболее часто в СМИ муссируются слухи о «пыточных условиях» содержания осуждённых и подозреваемых, о «беспределе» в учреждениях УИС. В то же время администрации всего 13 (28,8%) территориальных органов УИС было направлено 145 решений, подготовленных руководителями ОНК по вопросам нарушения прав конкретных подозреваемых, обвиняемых и осуждённых сотрудниками учреждений ФСИН России, что составило 17,7% от их общего количества. Рейтинг федеральных округов по доле представленных рекомендаций о защите прав конкретных лиц составил:

1. Северо-Западный – 42,4%.
2. Приволжский ФО – 41%.
3. Центральный ФО – 13,7%.
4. Уральский ФО – 13,3%.
5. Южный и Северо-Кавказский ФО – 5,1%.
6. Сибирский ФО – 2,8%.

Наибольшее количество подобных решений поступило от следующих ОНК: Нижегородская область – 69, Московская область – 20, Республика Коми – 12, Ростов – 10, Свердловская область – 6.

Защиту прав конкретных лиц некоторые члены ОНК понимают как взятие на себя полномочий адвокатов, что не предусмотрено ФЗ-76. Так, члены ОНК Республики Коми из числа представителей «Мемориала» оформляли доверенности на своё имя от осуждённых на представление их интересов в государственных органах и судах. В настоящее время отдельные члены ОНК выступают в качестве доверителей по жалобам 61 осуждённого, в том числе по 19 – в Европейском Суде по правам человека.

V. В процессе реализации п. 6 ст. 15 ФЗ-76 администрация исправительных учреждений УИС содействует членам ОНК в организации их *участия в работе комиссий* исправительных учреждений при решении вопросов о переводе осуждённых из одних условий отбывания наказания в другие, обеспечении деятельности институтов условно-досрочного освобождения, обсуждении мер поощрения или взыскания, применяемых к осуждённым.

За 2012–2013 годы члены второго состава ОНК более 2400 раз принимали участие в работе комиссий исправительных учреждений УИС, по оценке поведения осуждённых, т. е. в среднем члены каждого ОНК более 53 раз участвовали в заседаниях комиссий, или каждый член ОНК более 5 раз присутствовал на заседаниях комиссий.

Рейтинг федеральных округов по количеству проведённых за два года заседаний комиссий исправительных учреждений с участием членов ОНК составил:

1. Приволжский ФО – 85,8 заседаний на ОНК и 8,4 заседаний на каждого.

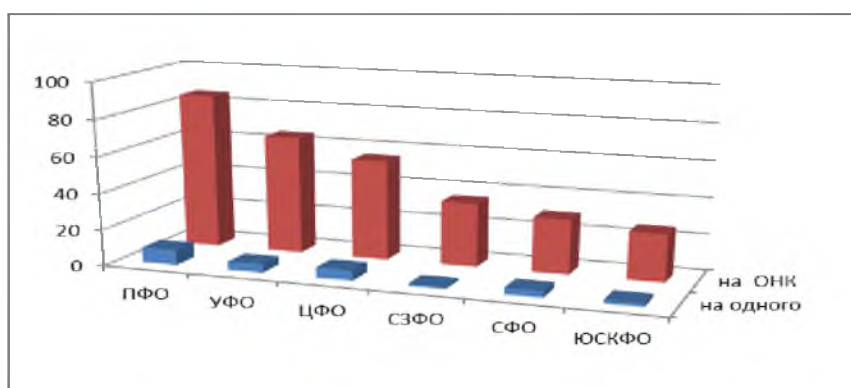
2. Уральский ФО – 65 и 4,6.
3. Центральный ФО – 770 и 5,6.
4. Северо-Западный – 35 и 1,2.
5. Сибирский ФО – 29,9 и 3,5.
6. Южный и Северо-Кавказский ФО – 26 и 1,9 заседаний.

Наиболее активно за два года принимали участие в работе комиссий исправительных учреждений при решении вопросов о переводе осуждённых из одних условий отбывания наказания в другие, а также ходатайствует об УДО члены ОНК: Кировская область – 262 заседания, Московская область – 191, Республика Мордовия – 188, Республика Марий Эл – 152, Тульская область – 138, Ивановская область – 122, Тюменская область – 115, Краснодарский край – 99, Республика Тыва – 64.

Только в Чеченской Республике и Ростовской области члены ОНК не считали для себя возможным такое сотрудничество с администрацией учреждений и не принимали участие в работе комиссий по обсуждению возможностей улучшения условий содержания и предоставления УДО осуждённым.

Таблица 9

Количество проведённых заседаний административных комиссий в исправительных учреждениях УИС с участием членов ОНК за 2013–2014 годы (в среднем на одного члена ОНК и на одно ОНК, по федеральным округам)



VI. Члены ОНК в ряде субъектов РФ принимали участие в правовом просвещении осуждённых и проведении занятий с сотрудниками учреждений УИС по вопросам соблюдения прав человека в местах принудительного содержания.

За два года членами 2 состава ОНК проведено более 430 групповых бесед с осуждёнными по правовым вопросам, что составило в среднем на одно ОНК 9,6 бесед, и менее одной групповой беседы по правовым вопросам на каждого члена ОНК.

Рейтинг федеральных округов по количеству проведённых бесед на одно ОНК и одного члена ОНК по правовым вопросам с осуждёнными исправительных учреждений составил:

1. Приволжский ФО – 147 и 13,4 бесед.
2. Сибирский ФО – 85 и 12,1.
3. Центральный ФО – 120 и 8,6.
4. Уральский ФО – 24 и 8.
5. Южный и Северо-Кавказский ФО – 54 и 7,7.
6. Северо-Западный – 0.

Больше всего за два года провели групповых бесед с осуждёнными по правовым вопросам члены ОНК: Кировской области – 63 (на одного члена ОНК – 3,9), Омской области – 45 (5,6), Липецкой области – 42 (10,5), Республики Чувашии – 34 (8,5), Республики Мордовия – 25 (3,1), Иркутской области – 24 (2).

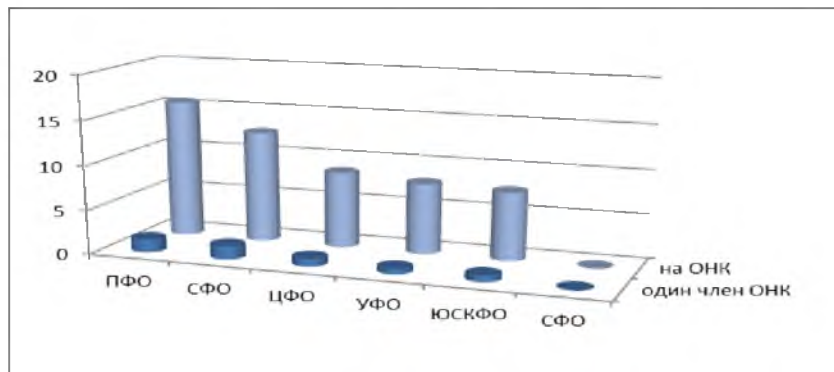
В то же время в 13 субъектах РФ члены ОНК вообще не проводили групповых бесед по правовым вопросам с осуждёнными. Одной из возможных причин является отсутствие у них юридического образования, т. к. ФЗ-76 не предусматривает при выдвижении кандидатур в члены ОНК наличия у них правовой подготовки.

В соответствии с п. 1.7. ст. 15 ФЗ-76 в числе основных форм деятельности ОНК, предусматривающих проведение различных мероприятий (общественных обсуждений, слушаний) по вопросам своей деятельности, члены ОНК участвуют в проведении совещаний, занятий учебно-

методических семинаров по повышению квалификации сотрудников УИС в вопросах соблюдения прав человека в местах принудительного содержания.

Таблица 10

Количество проведенных членами ОНК групповых бесед по правовым вопросам в исправительных учреждениях УИС за 2013–2014 годы
(в среднем на одного члена ОНК и на одно ОНК, по федеральным округам)



За два года с участием членов ОНК проведено 126 учебно-методических семинаров для сотрудников УФСИН по проблемам защиты прав граждан в местах принудительного содержания, что составляет в среднем на территориальный орган УИС по 2,8 семинара.

Распределение по количеству проведенных учебно-методических семинаров для сотрудников учреждений УИС (в среднем на каждое ОНК по федеральным округам) выглядит следующим образом:

1. Уральский ФО – по 5 семинаров на ОНК за два года.
2. Северо-Западный ФО – 4,6.
3. Приволжский ФО – 3.
4. Центральный ФО – 2,4.
5. Сибирский ФО – 2,3.
6. Южный и Северо-Кавказский ФО – 2 семинара.

Наиболее активно проводились учебно-методические семинары для сотрудников УФСИН с участием членов ОНК следующих территориальных органах УИС по: Республике Чувашия – 16, Челябинской области – 11, Воронежской области – 9, Нижегородской и Омской областях по 7, Пермскому краю – 6 проведенных учебно-методических семинаров.

В то же время за два года не было проведено ни одного семинара в Карачаево-Черкесской и Чеченской Республиках, в Брянской, Владимирской, Московской, Свердловской и Тамбовской областях, в г. Москве.

В свою очередь, администрация учреждений ряда территориальных органов ФСИН России продолжала проведение занятий с сотрудниками учреждений в системе служебной подготовки по изучению практики взаимодействия с ОНК. За два года проведено более 520 занятий, что в среднем составило по 11,5 занятий на каждый территориальный орган ФСИН России.

Рейтинг территориальных органов ФСИН России по количеству проведенных администрацией учреждений за два года занятий с сотрудниками в системе служебной подготовки по изучению практики взаимодействия с ОНК, по федеральным округам в расчете среднего количества занятий на все учреждения УИС в субъекте, в котором проводилась ротация ОНК, составил:

1. Приволжский ФО – 20,5 занятий на УФСИН/ГУФСИН.
2. Уральский ФО – 14,3.
3. Центральный ФО – 12,3.
4. Южный и Северо-Кавказский ФО – 6,4.
5. Северо-Западный ФО – 4,6.
6. Сибирский ФО – 3,1 занятия за два года.

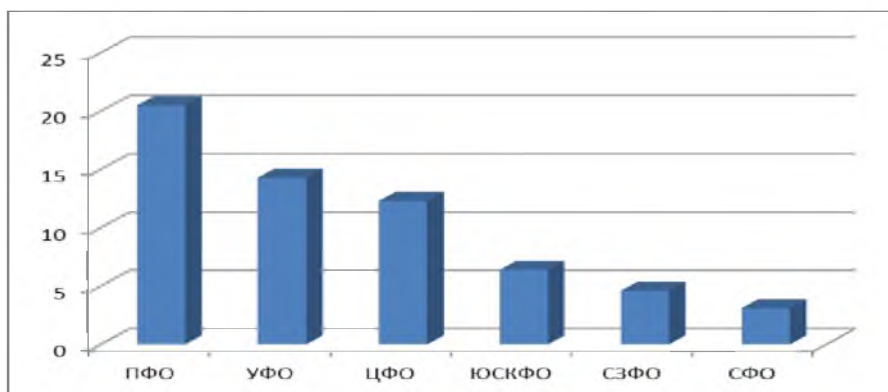
Большая активность в изучении проблем взаимодействия администрации учреждений с членами ОНК в системе служебной подготовки сотрудников была проявлена в УФСИН/ГУФСИН России по: Республике Башкортостан – 129 занятий, Республике Татарстан – 62, Воронежской области – 48, Владимирской и Тульской областям по 36, Тюменской области – 30, Ивановской области – 21 занятие. В Брянской, Ивановской и Костромской областях за два года проведено всего одно-два занятия на все учреждения территориального органа. Учитывая численность учреждений в субъектах, где проводилась ротация ОНК, этого совершенно недостаточно.

При этом в течение двух лет не проводились занятия по вопросам совершенствования взаимодействия сотрудников УИС с членами ОНК в УФСИН России по: Кировской, Московской, Мурманской, Ростовской областях.

Необходимо активизировать проведение подобных занятий с приглашением членов ОНК для выступлений с анализом выявленных нарушений и ответов на вопросы, связанные с осуществлением контроля за соблюдением прав осуждённых. Совместное обсуждение существующих проблем позволит более эффективно реализовывать требования ФЗ-76, УИК РФ, Концепции реформирования УИС.

Таблица 11

**Количество проведенных занятий по изучению
Федерального закона ФЗ-76 в системе служебной подготовки
(в среднем на УФСИН/ГУФСИН, по федеральным округам)**



Позитивным примером является совместная апробация членами ОНК и сотрудниками ГУФСИН России по Республике Коми разработанной Фондом «Общественный вердикт» Рабочей тетради для наблюдателей. После инструктивных занятий с сотрудниками ИК-1 и ИК-25 и членами ОНК с помощью рабочей тетради были обследованы объекты колоний в первый день сотрудниками. На следующий день те же объекты посетили члены ОНК. Существенных расхождений в оценке при посещении не выявлено. Был проведён «круглый стол», на котором пришли к выводу, что Рабочая тетрадь наблюдателя, в целом, удобна и эффективна. Было принято решение совместно её доработать, после чего она будет направлена для практической помощи ОНК во все регионы России.

VIII. Члены трети ОНК второго состава в соответствии со статьями 21 и 22 Федерального закона ФЗ-76 за два года *привлекли более 30 общественных объединений и благотворительных организаций*, социально ориентированных некоммерческих организаций к оказанию содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в вопросах обеспечения благоприятных условий их содержания, создания условий для их адаптации к жизни в обществе¹.

Наиболее активно эту работу проводили ОНК Тюменской области в Уральском ФО, ОНК Республик Дагестан и Адыгея в Южном и Северо-Кавказском ФО, ОНК Белгородской, Брянской, Воронежской, Костромской, Орловской и Тверской областей в Центральном ФО, ОНК г. Санкт-Петербурга в Северо-Западном ФО, ОНК Республики Мордовия, Пермского края и Нижегородской области в Приволжском ФО, ОНК Республики Хакасия, Томской области в Сибирском ФО.

Привлечённые при содействии членов ОНК общественные объединения оказывают содействие администрации исправительных учреждений, что создаёт условия для исправления осуждённых. Указанное содействие осуществляется в формах и порядке, которые установлены Федеральным законом ФЗ-76, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Так, по инициативе членов ОНК Краснодарского края заключено соглашение о сотрудничестве между УФСИН и Краснодарской региональной благотворительной общественной организацией «Здоровый город» (далее – КРБОО «Здоровый город»), в соответствии с которым проведено исследование мнения осуждённых, отбывающих наказание в подразделениях УИС края и готовящихся к освобождению, а также изучить мнение о целесообразности открытия специализированного реабилитационного центра. Результаты исследования легли в основу открытия в г. Усть-Лабинске Краснодарского края «Реабилитационно-адаптационного центра содействия

¹ Евдокимов И.В. Исправление осужденных с участием гражданского общества, р. 3 гл. 4 в книге «Исправление осужденных». М., 2014. С. 110–128.

малому предпринимательству». Спонсорами данного проекта являются Фонд Олега Дерипаски «Вольное дело» и Европейская комиссия, партнёрами – УФСИН России по Краснодарскому краю и администрация Усть-Лабинского района.

В рамках реализации данного проекта в 2013 году, консультации сотрудников центра получили около 200 осуждённых, отбывающих наказание в учреждениях Усть-Лабинского района, а освободившиеся осуждённые прошли курс обучения основам малого предпринимательства и получили свидетельства, при этом один из победителей конкурса предпринимательских проектов получил оборудование на развитие бизнеса.

ОНК Томской области совместно с Томским региональным отделением общероссийской общественной организации «Совет общественных наблюдательных комиссий» (ТРО ООО «СОНК»), оказывают содействие администрациям исправительных учреждений по открытию производств, трудовому устройству освободившихся, их образованию, оформлению документов, предоставлению жилья и пр.

Совместно с Губернаторским колледжем социально-культурных технологий и инноваций, при финансировании филиала «Пенал реформ интернешенал» в РФ, организовано обучение группы воспитанниц Томской ВК-2 по специальности «техника и искусство фотографий». В 2013 году Законодательная Дума и Администрация Томской области внесли затраты на финансирование образования в Томской ВК-2 в долгосрочную целевую программу Томской области, и теперь воспитанницы будут получать подготовку по этой специальности до 2018 года за счёт областного бюджета. За два года десять бывшим воспитанницам ТВК-2 оказана помощь в обеспечении жильём, устройством на работу и/или учёбу. ТРО «СОНК» некоторым помогает и сейчас, поддерживает с ними связь и поэтому с основанием утверждает, что воспитанницы уже освоились в обществе и рецидив им не грозит.

С участием ОНК Томской области открыто пять производств в исправительных учреждениях, в результате чего свыше 100 осуждённых обрели работу и возможность получать заработную плату. УФСИН России по Томской области планирует расширять сотрудничество с новым составом ОНК в сфере обеспечения трудовой занятости осуждённых, привлечения к этому общественных организаций и коммерческих структур.

В соответствии с п. 3 ст. 15 ФЗ-76 все решения, предложения и замечания ОНК носят рекомендательный характер. Однако, имеющиеся факты нарушения действующего законодательства в сфере исполнения наказания, выявленные членами ОНК при проведении общественного контроля в местах принудительного содержания, требуют безусловного устранения. Сведения о принятых мерах по устранению замечаний ОНК находятся на постоянном контроле. По всем фактам нарушений действующего законодательства в сфере исполнения наказаний, выявленных членами ОНК при проведении общественного контроля в местах принудительного содержания, и мерах принятых по их устранению, начальники территориальных управлений обязаны незамедлительно информировать руководство ФСИН России.

Большинство руководителей мест ИУ внимательно относятся к рассмотрению рекомендаций членов ОНК. Проводятся совместные обсуждения выявленных в ходе проверок проблем, возможных вариантов их решений. Представители ОНК приглашаются на заседания коллегии, оперативные заседания УФСИН/ГУФСИН России, где рассматриваются вопросы взаимодействия в осуществлении общественного контроля. За два года во всех территориальных органах УИС, где осуществлялась ротация ОНК, было проведено 243 заседания коллегий и оперативных заседаний УФСИН/ГУФСИН с участием членов ОНК, что составило в среднем по этим регионам 5,4 заседания на комиссию.

1. Южный и Северо-Кавказский ФО – 6,6.
2. Северо-Западный – 6,3.
3. Уральский ФО – 6,3.
4. Сибирский ФО – 5,7.
5. Центральный ФО – 4,9.
6. Приволжский ФО – 4,6.

Председатели ОНК второго состава за два года участвовали в работе заседаний коллегий и оперативных совещаний УФСИН/ГУФСИН по: Республике Адыгея – 24 раза, Республике Мордовия – 21, Омской области – 12, Свердловской области – 10, Томской и Тульской областям по 9, Липецкой области – 8 раз.

В случае если мнение ОНК игнорируется, комиссия может предавать широкой огласке через СМИ факты нарушения прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Многие члены ОНК в ходе собеседования с сотрудниками НИИ, подчёркивали, что те, кто по-настоящему стремится защитить права осуждённых, подследственных, никогда, без крайней необходимости, не станут подливать «масла в огонь» и будут избегать открытого конфликта. Тот, кто по-настоящему хочет помочь, до последнего будет пытаться нащупать компромисс и выстроить диалог с администрацией учреждений.

На основе проведённого анализа взаимодействия территориальных органов ФСИН России с 45 ОНК субъектов РФ можно выстроить рейтинг уровня совместной деятельности по федеральным округам, что поможет определить основные направления совершенствования дальнейшего сотрудничества учреждений УИС с ОНК в реализации положений ФЗ-76 об общественном контроле за обеспечением законных прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

* * *

Учитывая существенное обновление состава ОНК, Общественная палата РФ продолжает работу по организации и проведению с новыми членами учебно-методических занятий, семинаров, «круглых столов» и конференций по различным направлениям их деятельности.

В помощь членам наблюдательных комиссий и Общественным советам при территориальных органах УИС выпускаются информационные сборники «Общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания», где представлен интересный опыт работы региональных ОНК, материалы проверок, методические пособия, с которыми можно познакомиться на сайте – <http://www.sovetonk.ru/the-educational-methodical-materials/>