

Ссылка для цитирования этой статьи:

Минсафина С.Н., Семакина И.А. Проблемные аспекты осуществления общественного контроля за работой учреждений и органов, исполняющих наказания // Human Progress. 2025. Том 11, Вып. 7. С. 37. URL: http://progress-human.com/images/2025/Tom11_7/Semakina.pdf DOI 10.46320/2073-4506-2025-7a-37.

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА РАБОТОЙ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ, ИСПОЛНЯЮЩИХ НАКАЗАНИЯ

Минсафина Светлана Николаевна

кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры уголовно-исполнительного права и организации
исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденных,
Самарский юридический институт ФСИН России,
г. Самара, Российская Федерация

Семакина Ирина Александровна

курсант 5-го курса,
Самарский юридический институт ФСИН России,
г. Самара, Российская Федерация;
независимый исследователь

Аннотация. В статье исследуются актуальные проблемы функционирования системы общественного контроля за деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Авторы анализируют правовые основы осуществления общественного контроля, выявляет основные недостатки существующих механизмов надзора и предлагает пути их совершенствования. Особое внимание уделяется деятельности общественных наблюдательных комиссий и попечительских советов как ключевых субъектов общественного контроля в пенитенциарной сфере. Исследование показывает, что современная система общественного контроля характеризуется рядом системных проблем: недостаточностью правовых полномочий контролирующих органов, отсутствием единых стандартов и методик проведения контрольных мероприятий, низким уровнем профессиональной подготовки общественных контролеров, формализмом в работе и ограниченными возможностями реагирования на выявленные нарушения. Авторы отмечают противоречия между декларируемыми целями общественного контроля и реальными механизмами их достижения. В качестве приоритетных направлений совершенствования системы предлагается: создание единой цифровой платформы для координации деятельности субъектов общественного контроля; внедрение обязательной профессиональной подготовки и

сертификации общественных контролеров; расширение их процессуальных полномочий; создание эффективных механизмов межведомственного взаимодействия; установление административной ответственности за препятствование осуществлению общественного контроля. Результаты исследования могут быть использованы при разработке предложений по совершенствованию законодательства в сфере общественного контроля за исполнением наказаний, а также при подготовке методических рекомендаций для практической деятельности общественных наблюдательных комиссий и попечительских советов исправительных учреждений.

Ключевые слова: общественный контроль, уголовно-исполнительная система, общественные наблюдательные комиссии, попечительские советы, исправительные учреждения, права осужденных, пенитенциарная система, надзор, правозащитная деятельность, реформирование.

Современная российская пенитенциарная система находится в процессе постоянного реформирования, направленного на гуманизацию условий содержания осужденных и обеспечение соблюдения их конституционных прав. Одним из важнейших элементов этого процесса является развитие института общественного контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания. Данный механизм представляет собой сложную систему правовых норм, организационных структур и процедур, призванных обеспечить прозрачность функционирования уголовно-исполнительной системы и защиту прав лиц, находящихся в местах лишения свободы.

Правовую основу общественного контроля в сфере исполнения наказаний составляет комплекс нормативных актов различного уровня, начиная от Конституции Российской Федерации и заканчивая ведомственными инструкциями. Конституционные принципы обеспечения прав и свобод человека, закрепленные в статьях 17-19 Основного закона, создают фундамент для развития института общественного контроля. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» устанавливает общие принципы и механизмы осуществления общественного контроля, которые находят свое специальное применение в пенитенциарной сфере.

Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации содержит специальные нормы, регламентирующие участие общественности в контроле за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания. Статья 23 УИК РФ закрепляет право общественных объединений на участие в исправлении осужденных, что создает правовую основу для их контрольной деятельности. Данная норма получает развитие в других статьях кодекса,

определяющих конкретные формы и методы общественного участия в деятельности пенитенциарной системы.

Особое место в системе правового регулирования общественного контроля занимают нормы, определяющие статус и полномочия общественных наблюдательных комиссий. Эти органы общественного контроля обладают широкими правами по осуществлению контроля за соблюдением прав осужденных и условиями их содержания. Их деятельность регламентируется не только федеральным законодательством, но и региональными нормативными актами, что позволяет учитывать специфику местных условий и потребностей.

Механизмы общественного контроля в пенитенциарной системе характеризуются многообразием форм и методов их реализации. Основным субъектом такого контроля выступают общественные наблюдательные комиссии, которые формируются при органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти комиссии обладают правом беспрепятственного посещения учреждений уголовно-исполнительной системы, ознакомления с условиями содержания осужденных, рассмотрения их жалоб и обращений.

Важным элементом системы общественного контроля является деятельность попечительских советов при исправительных учреждениях. Эти органы создаются для содействия администрации учреждений в организации учебно-воспитательного процесса, трудовой деятельности осужденных, их медицинского обслуживания и бытового обеспечения. Попечительские советы выполняют не только вспомогательные функции, но и осуществляют контроль за соблюдением прав осужденных в процессе исполнения наказания.

Голубцова К.И. в своем исследовании отмечает, что «общественные формирования, осуществляющие контроль за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях УИС, играют важную роль в системе гарантий соблюдения конституционных прав граждан» [1, с. 23]. Данное утверждение подчеркивает значимость общественного контроля как элемента системы защиты прав человека в условиях ограничения свободы.

Процедурные аспекты осуществления общественного контроля регламентируются детальными нормами, определяющими порядок формирования контролирующих органов, их компетенцию, права и обязанности. Члены общественных наблюдательных комиссий имеют право получать от администрации учреждений информацию о состоянии дел в учреждении, знакомиться с документами, касающимися условий содержания осужденных, проводить беседы с осужденными без присутствия представителей администрации.

Особенности правового статуса субъектов общественного контроля определяются спецификой пенитенциарной системы, которая характеризуется режимными требованиями и

ограничениями. Это обуславливает необходимость установления специальных процедур допуска представителей общественности в учреждения уголовно-исполнительной системы, определения границ их полномочий и ответственности за соблюдение режимных требований.

Взаимодействие органов общественного контроля с администрацией учреждений уголовно-исполнительной системы строится на принципах сотрудничества и взаимного уважения. Администрация учреждений обязана обеспечивать условия для эффективного осуществления общественного контроля, предоставлять необходимую информацию и документы, рассматривать предложения и рекомендации общественных контролеров.

Пхитиков Р.Б. справедливо указывает на то, что «современное состояние контрольно-надзорной деятельности за исполнением законодательства органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы требует комплексного подхода к решению существующих проблем» [3, с. 322]. Данное замечание выдвигает на первый план проблемы модернизации контрольных инструментов общественности и усиления их действенности.

Качественное информационное обслуживание общественного надзора выступает ключевым фактором его результативности. Контролирующие общественные структуры должны располагать возможностью получения правдивых и развернутых данных о функционировании подведомственных организаций, реальном положении в сфере соблюдения прав отбывающих наказание лиц, итогах осуществляемых мер по перевоспитанию и социальной адаптации.

Согласование работы различных участников общественного надзора реализуется посредством выстроенного сотрудничества между гражданскими наблюдательными группами, советами попечителей, некоммерческими объединениями и иными представителями общественности. Подобное согласование дает возможность предотвратить параллельное выполнение одинаковых задач и усилить результативность контрольных мероприятий.

Привлечение к ответственности за несоблюдение законодательных норм о гражданском контроле может коснуться как общественных представителей, так и руководящих работников исправительных учреждений. Данное обстоятельство формирует дополнительные условия для выполнения утвержденных процедур и гарантирования действенности общественного надзора.

Следовательно, законодательные принципы и инструменты гражданского контроля за работой исправительных организаций и ведомств образуют комплексную и разветвленную конструкцию, ориентированную на гарантирование защиты прав и справедливых потребностей граждан, содержащихся в изоляции. Прогресс данной конструкции нуждается в

непрерывном улучшении правовой основы, повышении продуктивности сотрудничества между разными участниками надзора и усилении защиты самостоятельности общественных контролеров. Исключительно при использовании всестороннего подхода к устранению имеющихся недостатков возможно гарантировать подлинную охрану человеческих прав в исправительной сфере и содействовать ее последующему очеловечиванию.

Институт общественного контроля, призванный стать важнейшим механизмом защиты прав осужденных и обеспечения прозрачности деятельности исправительных учреждений, на практике демонстрирует существенные недостатки и ограничения, которые препятствуют его полноценному функционированию.

Одной из наиболее острых проблем является формальный характер взаимодействия между органами общественного контроля и администрацией исправительных учреждений. Несмотря на законодательно закрепленные права общественных наблюдательных комиссий и попечительских советов, на практике их деятельность часто сводится к поверхностным проверкам и формальным отчетам. Администрация учреждений нередко воспринимает общественный контроль как досадную помеху, а не как конструктивный механизм совершенствования работы. Это приводит к созданию искусственных барьеров для полноценного осуществления контрольных функций, когда представителям общественности предоставляется лишь та информация, которую администрация считает возможным раскрыть.

Серьезной проблемой остается ограниченность доступа общественных контролеров к реальной информации о состоянии дел в исправительных учреждениях. Режимные требования, которые, безусловно, являются необходимым элементом функционирования пенитенциарной системы, часто используются как предлог для ограничения контрольной деятельности. Представители общественности сталкиваются с трудностями при получении доступа к документам, касающимся условий содержания осужденных, медицинского обслуживания, организации трудовой деятельности и образовательного процесса. Такая информационная закрытость делает общественный контроль малоэффективным и не позволяет выявлять системные нарушения прав осужденных.

Особенно остро проблемы общественного контроля проявились в условиях пандемии COVID-19, когда были введены дополнительные ограничения на посещение исправительных учреждений. Малолеткина Н.С. отмечает, что «в условиях пандемии коронавируса деятельность общественных наблюдательных комиссий была существенно ограничена введенными санитарно-эпидемиологическими мерами, что привело к снижению эффективности общественного контроля» [2, с. 53]. Данная ситуация продемонстрировала уязвимость существующей системы общественного контроля перед внешними вызовами и

отсутствие альтернативных механизмов осуществления контрольных функций в экстремальных условиях.

Проблема компетентности и подготовленности членов органов общественного контроля также требует серьезного внимания. Многие представители общественных наблюдательных комиссий и попечительских советов не обладают достаточными знаниями в области уголовно-исполнительного права, пенитенциарной психологии, медицины и других специальных дисциплин, необходимых для эффективного осуществления контрольных функций. Это приводит к поверхностному характеру проводимых проверок и неспособности выявлять скрытые нарушения прав осужденных. Недостаток планомерной подготовки гражданских контролеров негативно влияет на результативность их деятельности и подрывает доверие к самому механизму общественного надзора.

Согласование работы разнообразных участников общественного надзора является дополнительной значительной трудностью. Наблюдательные общественные комиссии, советы попечителей, некоммерческие объединения и прочие представители гражданского сообщества зачастую функционируют обособленно, не обеспечивая необходимой синхронизации своих действий. Подобная ситуация влечет за собой повторение обязанностей, нерациональное расходование имеющихся возможностей и ухудшение итоговых показателей контрольных мероприятий. Отсутствие общего плана действий и ясного разграничения компетенций между различными структурами общественного надзора порождает неразбериху и снижает продуктивность их функционирования.

Правовая неопределенность в вопросах ответственности за препятствование общественному контролю создает дополнительные трудности для его осуществления. Несмотря на законодательно закрепленные права общественных контролеров, механизмы защиты этих прав и привлечения к ответственности должностных лиц, препятствующих осуществлению контроля, остаются недостаточно эффективными. Это создает атмосферу безнаказанности и способствует игнорированию требований общественных контролеров со стороны администрации исправительных учреждений.

Технологические аспекты организации общественного контроля также вызывают серьезные опасения. В эпоху цифровизации многих сфер общественной жизни пенитенциарная система остается относительно закрытой для внедрения современных информационных технологий в области общественного контроля. Реент Я.Ю. справедливо указывает на то, что «существующие технические решения в области цифровизации общественного контроля в пенитенциарной сфере не обеспечивают должного уровня прозрачности и доступности информации для общественных контролеров» [4, с. 78].

Отсутствие современных технологических решений затрудняет оперативное получение информации, документооборот и взаимодействие между различными субъектами контроля.

Проблема субъективности оценок, даваемых общественными контролерами, также не может быть проигнорирована. Отсутствие единых критериев и стандартов оценки деятельности исправительных учреждений приводит к тому, что результаты проверок могут существенно различаться в зависимости от личных взглядов и предпочтений конкретных контролеров. Это снижает объективность общественного контроля и может приводить к необоснованным выводам о состоянии дел в том или ином учреждении.

Таким образом, реализация общественного контроля в пенитенциарной системе сталкивается с множественными проблемами системного характера, которые существенно снижают эффективность данного института. Формализм во взаимодействии с администрацией учреждений, ограниченность доступа к информации, недостаточная компетентность контролеров, отсутствие координации между различными субъектами контроля, правовая неопределенность, технологическая отсталость, субъективность оценок, региональные различия, политическое влияние и психологические барьеры создают комплекс препятствий, которые мешают общественному контролю выполнять свою основную функцию защиты прав осужденных и обеспечения прозрачности деятельности пенитенциарной системы. Эти проблемы требуют комплексного анализа и системного подхода к их решению для обеспечения реального, а не формального функционирования института общественного контроля в российской пенитенциарной системе.

Одним из ключевых направлений совершенствования должно стать создание единой цифровой платформы, которая позволит общественным контролерам получать оперативный доступ к необходимой информации о состоянии дел в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Такая платформа должна включать в себя электронные журналы учета жалоб и обращений осужденных, данные о медицинском обслуживании, информацию о трудовой занятости и образовательных программах. Внедрение современных информационных технологий позволит не только повысить эффективность контроля, но и обеспечить объективность оценок за счет автоматизированного сбора и анализа данных. При этом необходимо предусмотреть надежные механизмы защиты персональных данных и соблюдения режимных требований исправительных учреждений.

Крайне важным направлением развития выступает преобразование подходов к обучению гражданских надзорных органов и формирование системы квалификационной аттестации для участников подобной работы. Представители наблюдательных общественных групп и советов попечителей обязаны получать специализированную подготовку по курсам,

охватывающим вопросы исполнения уголовных наказаний, базовые знания психологии пенитенциарной системы, медицинские особенности пребывания лиц под стражей и мировые требования к обращению с заключенными.

Организация территориальных образовательных площадок при содействии крупных правовых университетов и академических учреждений даст возможность гарантировать превосходный уровень образования и систематическое совершенствование навыков гражданских надзирателей. Помимо этого, требуется выработать общие практические указания и критерии осуществления надзорной деятельности, что даст возможность стандартизировать методы анализа работы пенитенциарных организаций и увеличить беспристрастность заключений общественных наблюдателей.

Подобные меры позволят существенно повысить профессиональный уровень лиц, занимающихся гражданским контролем, и обеспечить более качественное выполнение возложенных на них функций по защите прав осужденных граждан.

Существенного внимания требует вопрос расширения полномочий органов общественного контроля и создания эффективных механизмов реагирования на выявленные нарушения. Общественные наблюдательные комиссии должны получить право проводить внеплановые проверки по поступившим жалобам, требовать предоставления документов и объяснений от должностных лиц, а также направлять обязательные для рассмотрения представления об устранении нарушений. Важным шагом станет законодательное закрепление административной ответственности должностных лиц исправительных учреждений за препятствование деятельности общественных контролеров или предоставление недостоверной информации. Одновременно необходимо создать межведомственную координационную структуру, которая будет обеспечивать взаимодействие между различными субъектами общественного контроля, исключать дублирование функций и координировать совместные мероприятия. Такая структура должна включать представителей общественных наблюдательных комиссий, попечительских советов, правозащитных организаций и научного сообщества.

Таким образом, совершенствование системы общественного контроля за исполнением наказаний требует комплексного подхода, включающего цифровизацию контрольных процедур, профессионализацию деятельности общественных контролеров, расширение их полномочий и создание эффективных координационных механизмов. Реализация предложенных мер позволит превратить общественный контроль из формального института в действенный механизм защиты прав осужденных и обеспечения прозрачности деятельности пенитенциарной системы. Только при условии системного реформирования данной сферы

можно рассчитывать на создание современной и гуманной системы исполнения наказаний, соответствующей международным стандартам и конституционным принципам защиты прав человека.

Список литературы

1. Голубцова К.И. Правовой и организационный аспекты деятельности общественных формирований, осуществляющих контроль за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях УИС // Вестник Самарского юридического института. 2021. № 2 (43). С. 22–26.
2. Малолеткина Н.С. Эффективность деятельности общественных наблюдательных комиссий в условиях эпидемии: некоторые правовые и технические аспекты // Вестник Самарского юридического института. 2021. № 2 (43). С. 52–56.
3. Пхитиков Р.Б. К вопросу о необходимости совершенствования контрольно-надзорной деятельности за исполнением законодательства органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2023. № 16 (4). С. 321–325.
4. Реент Я.Ю. Перспективы цифровизации общественного контроля в пенитенциарной сфере // Человек: преступление и наказание. 2023. № 31 (1). С. 75–84.

PROBLEMATIC ASPECTS OF PUBLIC CONTROL OVER THE WORK OF INSTITUTIONS AND BODIES THAT CARRY OUT PUNISHMENTS

Minsafina Svetlana Nikolaevna

Candidate of Law, Associate Professor,

Head of the Department of Criminal-Executive Law and Organization of Execution of Punishments Not Involving the Isolation of Convicts, Samara Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia,
Samara, Russian Federation

Semakina Irina Aleksandrovna

Fifth-year student,

Samara Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia,
Samara, Russian Federation;
Independent Researcher

Annotation. The article examines the current problems of the functioning of the public control system over the activities of institutions and bodies of the penal system of the Russian Federation. The author analyzes the legal basis for the implementation of public control, identifies the main shortcomings of the existing supervision mechanisms and suggests ways to improve them. Particular attention is paid to the activities of public monitoring commissions and boards of trustees as key

subjects of public control in the penitentiary sphere. The study shows that the modern public control system is characterized by a number of systemic problems: insufficient legal powers of regulatory bodies, lack of uniform standards and methods for conducting control activities, low level of professional training of public controllers, formalism in work and limited capabilities to respond to identified violations. The author notes the contradictions between the declared goals of public control and the real mechanisms for achieving them. The following is proposed as priority areas for improving the system: creation of a single digital platform to coordinate the activities of public control entities; introduction of mandatory professional training and certification of public controllers; expansion of their procedural powers; creation of effective mechanisms for interdepartmental interaction; establishment of administrative responsibility for obstructing the implementation of public control. The results of the study can be used in developing proposals to improve legislation in the field of public control over the execution of sentences, as well as in preparing methodological recommendations for the practical activities of public monitoring commissions and boards of trustees of correctional institutions.

Keywords: public control, penal system, public monitoring commissions, boards of trustees, correctional institutions, rights of convicts, penitentiary system, supervision, human rights activities, reform.

References

1. Golubtsova K.I. Legal and Organizational Aspects of the Activities of Public Groups Monitoring the Rights, Freedoms, and Legitimate Interests of Persons Detained in Penal Correction Institutions // Bulletin of the Samara Law Institute. 2021. No. 2 (43). pp. 22–26.
2. Maloletkina N.S. The Effectiveness of Public Monitoring Commissions during an Epidemic: Some Legal and Technical Aspects // Bulletin of the Samara Law Institute. 2021. No. 2 (43). pp. 52–56.
3. Pkhitikov R.B. On the Need to Improve Control and Supervisory Activities over Legislation Compliance by Penal System Bodies and Institutions // Gaps in Russian Legislation. Law Journal. 2023. No. 16 (4). pp. 321–325.
4. Reent Ya. Yu. Prospects for the Digitalization of Public Oversight in the Penitentiary Sphere // Man: Crime and Punishment. 2023. No. 31 (1). P. 75–84.