

**СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ  
НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В РОССИИ И БЕЛАРУСИ**  
**COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF LEGAL REGULATION  
OF ACTIVITIES OF PUBLIC SUPERVISORY COMMISSIONS  
IN RUSSIA AND BELARUS**

doi: 10.25629/НС.2018.02.12

**Реент Ярослав Юрьевич**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры управления и организации деятельности УИС. E-mail: ultranox@mail.ru.

**Субботина Оксана Михайловна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры управления и организации деятельности УИС. E-mail: oxsub@mail.ru.

Академии ФСИН России. 390000 Рязанская обл., г. Рязань, ул. Сенная, д. 1.

**Reent Yaroslav Yur'evich**, candidate of science in law, senior lecturer, Department of management and organization of activities of the penal correction system. E-mail: ultranox@mail.ru

**Subbotina Oksana Mikhailovna**, candidate of science in law, associate professor, Department of management and organizations of activity of penal correction system. E-mail: oxsub@mail.ru.

Academy of the Federal penitentiary service of Russia. 390000, Ryazan region, Ryazan, Sennaya str., 1.

**Аннотация.** В статье проведен сравнительно-правовой анализ нормативно-правового регулирования деятельности общественных наблюдательных комиссий в России и Беларуси. Анализ подверглись такие параметры, как порядок формирования комиссий, объем их контрольных полномочий, материально-техническое и финансовое обеспечение их деятельности.

**Abstract.** In the article the comparative legal analysis of legal regulation of activities of public monitoring commissions in Russia and Belarus. The analysis was applied to parameters such as the order of formation of commissions, the volume of the control authority, logistical and financial support for their activities.

**Ключевые слова:** общественный контроль, общественные наблюдательные комиссии, права осужденных, уголовно-исполнительная система.

**Keywords:** public control, public monitoring commissions, rights of convicts, penal correction system.

Пенитенциарная служба является частью правоохранительной системы государства и ее деятельность связана с обеспечением правоохраняемых интересов общества. При этом процесс исполнения уголовных наказаний может сопровождаться причинением вреда правоохраняемым интересам лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях. Практика деятельности пенитенциарных служб во всем мире показывает, что пока еще имеют место случаи нарушения прав и свобод осужденных. Этим обусловлено особое внимание, которое стало уделяться привлечению различных общественных формирований к осуществлению контроля за обеспечением прав осужденных.

При осуществлении контроля в большинстве демократических государств исходят из того, что тюрьмы, являясь важной частью общественной жизни, тоже должны быть информационно открытыми и демократичными учреждениями. Основной задачей контроля должно стать обеспечение соблюдения общепринятых этических норм при исполнении наказаний, связанных с изоляцией от общества.

В каждом отдельно взятом государстве система контроля за деятельностью пенитенциарной службы разнится в зависимости от общественного и государственного строя, типа правовой системы, уровня развития демократии. В то же время вне зависимости от указанных факторов контроль за пенитенциарной службой выражается в сборе информации о деятельности пенитенциарных учреждений, выявлении нарушений в их работе, а на

завершающем этапе в уведомлении компетентных органов о допущенных нарушениях, контроле за устранением нарушений и недостатков, доведении до сведения общественности результатов своей работы.

На сегодняшний день в России и Беларуси созданы и функционируют общественные структуры, перед которыми стоит задача по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав осужденных. В обоих государствах эти структуры имеют одинаковое наименование – общественные наблюдательные комиссии (ОНК), но при этом имеют существенные различия в порядке организации, объеме полномочий, особенностям материально-технического и финансового обеспечения и т.д.

Для обоих государств ОНК являются основным субъектом общественного контроля в сфере обеспечения прав осужденных. Комиссии, как в России, так и в Беларуси наделены широким спектром контрольных полномочий, главным из которых является возможность проведения посещений пенитенциарных учреждений. Исходя из этого, представляется целесообразным провести сравнительно-правовой анализ нормативного регулирования деятельности именно этих субъектов общественного контроля в двух государствах.

Вопросы создания и функционирования ОНК в России урегулированы 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», а также другими нормативными документами.

Правовое регулирование деятельности ОНК осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ, федеральными законами от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», 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», от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», а также Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

В соответствии с указанными нормативными документами ОНК – это общественное формирование, не являющееся юридическим лицом, действующее на постоянной основе, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Что касается правового регулирования деятельности ОНК в Беларуси, там общественный контроль за обеспечением прав осужденных предусмотрен ст. 6 Закона Республики Беларусь от 9 июня 2006 г. № 122-З «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Беларусь по вопросам совершенствования порядка исполнения наказаний и иных мер уголовной ответственности», в которой перед Советом Министров Республики Беларусь ставилась задача определить основания и порядок осуществления общественными объединениями контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности. Во исполнение положений Закона Советом Министров Республики Беларусь 15 сентября 2006 г. было принято Постановление № 1220, утвердившее Положение о порядке осуществления республиканскими и местными общественными объединениями контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказа-

ние и иные меры уголовной ответственности. Затем, постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь от 15.12.2006 № 85, была утверждена Инструкция о порядке образования и деятельности общественных наблюдательных комиссий и личный лист кандидата в члены комиссии.

Указанные нормативные документы определили порядок осуществления международными, республиканскими и местными общественными объединениями контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание. Общественные объединения осуществляют контроль за обеспечением прав осужденных путем участия представителей общественных объединений в составе общественных наблюдательных комиссий (ОНК). Также в ст. 4 Положения определено, что только члены ОНК имеют право осуществлять общественный контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности.

Далее следует перейти непосредственно к сравнительно-правовому анализу правового регулирования общественного контроля за обеспечением прав осужденных в России и Беларуси. Для выяснения правовой природы контрольных мероприятий, проводимых ОНК, начинать сравнительный анализ следует с рассмотрения процедуры формирования этих общественных органов в России и Беларуси. Как уже было указано персональный состав, а также кандидатуры председателей ОНК в Беларуси утверждаются руководителями соответствующих органов юстиции, в то время как в России персональный состав ОНК утверждается советом Общественной палаты Российской Федерации. Такой порядок формирования ОНК в Беларуси свидетельствует о высокой степени зависимости данного формирования от органов государственной власти в отличие от российского аналога, формируемого не государственным органом, а другой общественной структурой. Высокая степень зависимости белорусских ОНК от органов государственной власти также обусловлена установленным порядком приостановления и прекращения полномочий членов ОНК, при котором решения о приостановлении или прекращении полномочий принимаются руководителями соответствующих органов юстиции, в то время как в России указанными полномочиями обладает совет Общественной палаты Российской Федерации.

Анализ требований, предъявляемых к личности члена ОНК, показывает, что российское законодательство содержит больше ограничений для членства в комиссии. Так, в Беларуси членами ОНК могут быть граждане, достигшие возраста 25 лет, являющиеся представителями зарегистрированных в установленном порядке общественных объединений, уставной целью или направлением деятельности которых является защита прав граждан, в том числе содействие защите прав осужденных к наказаниям и иным мерам уголовной ответственности, и иных общественных объединений. Членами ОНК не могут быть лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость либо признанные по решению суда недееспособными или ограниченно дееспособными, а также судьи и адвокаты. В России к обозначенному перечню требований и ограничений прибавляется обязательное наличие опыта работы в области защиты прав граждан, а также запрет на членство в ОНК для сотрудников органов прокуратуры, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы, а также лиц, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления. Таким образом, можно утверждать, что в России полностью исключена возможность членства в комиссиях лиц, проходящих государственную службу, что, как представляется, направлено на снижение влияния государственных структур на деятельность этого общественного формирования. Белорусское законодательство подобных запретов не содержит.

Еще одним существенным отличием организации деятельности ОНК в двух государствах является наличие центрального органа ОНК в Беларуси и отсутствие аналогичного

органа в России. Как уже было отмечено, система комиссий в Беларуси включает в себя республиканскую ОНК при Министерстве юстиции и региональные ОНК при главных управлениях юстиции регионов. Региональные ОНК осуществляют взаимодействие с республиканской ОНК по различным направлениям своей деятельности, при необходимости решения вопросов на республиканском уровне решения, принимаемые на заседаниях региональных ОНК, направляются в Республиканскую комиссию для обсуждения на ее заседаниях. Республиканская ОНК может направлять предложения, заключения региональных комиссий в Министерство юстиции Республики Беларусь и Министерство внутренних дел Республики Беларусь. В России на федеральном уровне не создается центральный орган управления и координации деятельности ОНК, однако фактически эти функции возложены на Общественную палату Российской Федерации.

Одним из основных критериев оценки эффективности построения национальной системы общественного контроля за обеспечением прав осужденных является объем контрольных полномочий субъектов общественного контроля. ОНК в обоих государствах имеют право осуществлять посещения пенитенциарных учреждений и проводить беседы с осужденными, но существенная разница в процедуре реализации этих прав не дает возможности говорить о равенстве объемов полномочий комиссий в России и Беларуси. Так, российские ОНК проводят посещения исправительных учреждений без специальных разрешений, но с обязательным предварительным уведомлением руководства соответствующего территориального органа ФСИН России. Белорусским ОНК для посещения учреждений необходимо обратиться с соответствующей письменной просьбой на имя начальника в региональное управление Департамента исполнения наказаний Министерства внутренних дел с указанием цели посещения и количества членов комиссии, которые будут участвовать в посещении. После получения разрешения на посещение учреждения ОНК должна предварительно проинформировать начальника учреждения о дате и времени посещения. Разрешительный порядок проведения посещений в существенной мере ограничивает контрольные возможности ОНК по сравнению с уведомительным порядком или проведением внезапных посещений. Данное обстоятельство не может не сказываться на объективности проводимых контрольных мероприятий.

Еще одним направлением деятельности российских ОНК является рассмотрение предложений, заявлений и жалоб лиц, находящихся в местах принудительного содержания, иных лиц, которым стало известно о нарушении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Белорусские ОНК не наделены подобными полномочиями, так как в ст. 11 Положения о порядке осуществления общественными объединениями контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности, содержится прямой запрет на принятие от осужденных письменных обращений.

Изучая вопрос финансового и материально-технического обеспечения деятельности ОНК нельзя не отметить более выгодное положение белорусских комиссий. В российском законодательстве обязанность по возмещению расходов членов ОНК, связанных с осуществлением их полномочий, а также содействие в материально-техническом и информационном обеспечении возлагается на общественные объединения, выдвинувшие кандидатуры на членство в комиссии. Расходы членов белорусских ОНК, связанных с осуществлением их полномочий, также возлагаются на общественные объединения, однако помещения для проведения заседаний, компьютерная и иная техника предоставляются соответствующими органами юстиции. Также органы юстиции оказывают содействие в организации заседаний ОНК и иную методическую поддержку.

Сравнительный анализ нормативного регулирования деятельности ОНК в России и Беларуси позволяет выявить и другие, менее значимые отличия. Выявленная разница в достаточной степени характеризует специфику организации общественного контроля в обоих

государствах и позволяет акцентировать внимание на достоинствах и недостатках организации деятельности ОНК, которые должны быть учтены при построении современной системы общественного контроля, отвечающей реалиям новой действительности.

### Литература:

1. О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Беларусь по вопросам совершенствования порядка исполнения наказаний и иных мер уголовной ответственности : закон Республики Беларусь от 9 июня 2006 г. № 122-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 19.06.2006 г., №92, ст., 2/1219.

2. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : федер. закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29. Ст. 2759.

3. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

4. Об утверждении Инструкции о порядке образования и деятельности общественных наблюдательных комиссий и личного листа кандидата в члены комиссии : постановление Министерства юстиции РБ от 15 декабря 2006 № 85 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 03.01.2007 г., №1, ст. , 8/15549.

5. Об утверждении Положения о порядке осуществления общественными объединениями контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности : постановление Совета Министров РБ 15 сентября 2006 № 1220 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 25.09.2006 г., №151, ст. , 5/22952

6. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. 1993. № 33. Ст. 1316.

7. Жезлов Н.В., Юнусов Э.А. Общественный контроль в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы // Современное право. – 2017. –№ 1. – С. 112-116.

8. Реент Я.Ю., Субботина О.М. Общественные наблюдательные комиссии как субъект профилактики преступлений в отношении осужденных // Человеческий капитал. 2017. – № 4. – С. 14-17.

9. Реент, Я. Ю. Организация и правовое регулирование взаимодействия общественных наблюдательных комиссий с органами и учреждениями УИС : монография / под науч. ред. А. Я. Гришко. – Москва : Проспект : Академия ФСИН России, 2017. – 120 с.

10. Субботина, О. М. Обеспечение защиты прав и законных интересов иностранных граждан, отбывающих уголовные наказания в виде лишения свободы: монография / О.М. Субботина – Рязань: Издательство «Научный консультант», 2017. – 142с.

### References:

1. About modification and additions in the criminal, Criminally-procedural and Criminally-Executive codes of Republic of Belarus concerning improvement of the order of execution of punishments and other measures of criminal liability : the law of Republic of Belarus of June 9, 2006 No. 122-Z. *National register of legal acts of Republic of Belarus* of 19.06.2006, No. 92, Art. 2/1219.

2. About detention of suspects and accused of Commission of crimes: Feder. the law of July 15, 1995 No. 103-FZ. *Collection of legislation of the Russian Federation*. 1995. No. 29. St. 2759.

3. About the Commissioner for human rights in the Russian Federation : Feder. constitutions. the law of 26 February. 1997 No. 1-FKZ // *Collection of legislation of the Russian Federation*. 1997. No. 9. St. 1011.

4. About the approval of the Instruction about the order of formation and activity of public Supervisory commissions and the personal sheet of the candidate for Commission member : the resolution of the Ministry of justice of RB of December 15, 2006 No. 85. *National register of legal acts of Republic of Belarus* of 03.01.2007, No. 1, Art. 8/15549.

5. About the statement of Regulations on the implementation procedure by public associations of control of activity of the bodies and organizations executing punishment and other measures of criminal liability : the resolution of Council of Ministers of RB No. 1220 of September 15, 2006. *National register of legal acts of Republic of Belarus* of 25.09.2006, No. 151, Art. 5/22952.

6. About the organizations and bodies executing criminal punishments in the form of imprisonment : the law of the Russian Federation of July 21, 1993 No. 5473-I. *Sheets of Congress of people's deputies and the Supreme Council of the Russian Federation*. 1993. No. 33. St. 1316.

7. Zhezlov N.V., Yunusov E.A. [Public control in the mechanism of ensuring the rights and freedoms of man and citizen in institutions and bodies of the penal correction system]. *Sovremennoe parvo*, 2017, no. 1, pp. 112-116. (In Russ.).

8. Reent, Ya.Yu., Subbotina O.M. [The public oversight Commission as the subject of the prevention of crimes against prisoners]. *Chelovecheskii capital*, 2017, no. 4, pp. 14-17. (In Russ.).

9. Reent, Ya.Yu. *Organizatsiya i pravovoe regulirovanie vzaimodeistviya obshchestvennykh nablyudatel'nykh komissii s organami i uchrezhdeniyami UIS* [Organization and legal regulation of interaction of public monitoring commissions with bodies and institutions of the UIS]. In A.Ya. Grishko (ed.). Moscow, Prospekt : Akademiya FSIN Rossii, 2017, 120 pp.

10. Subbotina O.M. *Obespechenie zashchity prav i zakonnykh interesov inostrannykh grazhdan, otbyvayushchikh ugolovnye nakazaniya v vide lisheniya svobody* [Ensuring the protection of the rights and legitimate interests of foreign citizens serving criminal sentences of imprisonment]. Ryazan, Nauchnyi konsul'tant Publ., 2017, 142 p.