

Р.У. Татиков<sup>1</sup>, К.Ж. Балтабаев<sup>2</sup>, Ю.Н. Дрокин<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Казахстанско-Американский свободный университет, Усть-Каменогорск, Казахстан

<sup>2</sup>Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, Астана, Казахстан  
(E-mail: tatikov.renat17@mail.ru, baltabaev48@mail.ru, drokinjurij@rambler.ru)

## Роль общественных наблюдательных комиссий в соблюдении прав и законных интересов лиц, в отношении которых назначено лишение свободы и пути повышения эффективности их деятельности

**Аннотация.** В статье рассматривается развитие института Общественной наблюдательной комиссии (ОНК) в Казахстане как одной из форм участия общественности в обеспечении соблюдения законности в исправительных учреждениях. История становления этого института общественного контроля свидетельствует о том, что с первых лет своего существования ещё в дореволюционной России данная форма участия представителей общества в деятельности исправительных учреждений доказала свою эффективность в защите интересов заключенных. В годы сталинских репрессий по понятным причинам работа этих общественных формирований была свернута. В условиях реформирования государственно-правовой системы с целью повышения доверия населения к институтам власти роль и значение ОНК значительно возрастает. К сожалению, специальных работ, посвященных деятельности ОНК, очень мало, если не сказать, что в Казахстане их вообще нет. ОНК упоминается, как правило, только в работах, посвященных в целом уголовно-исполнительному праву, и в комментариях к Уголовно-исполнительному кодексу. Несмотря на то, что в последние годы наметилась тенденция тесного сотрудничества государства со структурами гражданского общества, практика деятельности современных ОНК свидетельствует о существующих ещё проблемах, связанных с формированием её состава, оказания с их стороны юридической помощи осужденным и ряда ограничений их деятельности при осуществлении их функций. В предлагаемой работе в связи с выявленными проблемами в работе ОНК делаются предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство для повышения эффективности деятельности этой общественной организации.

**Ключевые слова:** уголовно-исполнительное законодательство, общественные наблюдательные комиссии, юридическая помощь осужденным, история становления общественной наблюдательной комиссии, права осужденных.

DOI: <https://doi.org/10.32523/2616-6844-2023-144-3-94-105>

### Введение

Положениями статьи тридцать третьей Основного закона РК утверждено, что все граждане нашей страны имеют установленную нормативными началами возможность принимать непосредственное участие в решении задач управления государством самостоятельно или делегируя данную возможность лицам,

представляющим их интересы. Граждане могут обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления по различным вопросам.

Одной из форм реализации данного конституционного права граждан в законодательстве уголовно-

исполнительного содержания определена соответствующая форма реализации контрольного воздействия за порядком исполнения правосубъектности осужденных к лишению свободы через Общественные наблюдательные комиссии (ОНК). Действующий УИК РК подробно регламентирует такую деятельность ОНК.

В базовых документах реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции, в частности, положениях действующей на сегодняшний день Концепции в данной области на 2022-2026 годы, принятой к действию на основании Указа Главы государства от второго февраля 2022 года (далее – Концепция), отмечено усиление контроля общественного характера, реализуемого со стороны институтов гражданского общества, прежде всего, со стороны неправительственных структур.

В Концепции отмечена последовательная деятельность национального превентивного механизма, а также общественных комиссий наблюдательного характера. В республике создан и достаточно плодотворно работает на высоком государственном уровне Национальный совет общественного доверия, функционирующий при Главе нашей страны. Кроме этого, в качестве базового направления реализации социальной политики страны реализуются задачи концепции так называемого «слышащего государства». С учетом ее целевых установок в РК сформирована основополагающая правовая база, создающая основу для реализации указанных задач, в том числе связанных с привлечением к данной деятельности всех заинтересованных субъектов, в том числе со стороны гражданского общества.

Следует отметить, что институт народного контроля за деятельностью учреждений, исполняющих наказания, появился ещё в дореволюционной России в качестве Попечительного о тюрьмах Общества по инициативе английского купца Джона Веннинга при Императоре Александре I в Санкт-Петербурге [1, с.72]. Были созданы автономные губернские общества, которые контролировали

деятельность тюремной администрации. Все это положительно повлияло на условия содержания заключенных. Благодаря деятельности Попечительного Общества было учреждено Главное тюремное управление, с деятельностью которой связывается повышение возраста уголовной ответственности, а также сокращение и затем полный отказ от телесных наказаний [1, с.73].

Таким образом, совершенно очевидно, что уже на заре своего зарождения орган общественного контроля за местами лишения свободы проявил свою гуманную миссию и осуществлял контрольные функции.

В первые годы становления советской власти также были учреждены органы общественного контроля. Так, в ранее существовавшие наблюдательные комиссии были включены представители советских органов власти, молодежных структур, профсоюзных организаций, трудовых коллективов. Деятельность указанных комиссий носила достаточно позитивный характер. Отличительной чертой работы данной структуры явилась возможность принятия ее решений ключевого характера в отношении осужденных. Это касалось вопросов наложения и снятия соответствующих форм дисциплинарного воздействия в отношении контингента осужденных, изменение режима содержания в учреждениях исправительного характера, а также возможности освобождения данных субъектов от отбывания наказания.

В дальнейшем деятельность данных комиссий столкнулась с определенными сложностями объективного характера. Работа членов комиссии не носила освобожденного характера. По этой причине в силу профессиональной своей занятости у них не было возможности на регулярной основе осуществлять посещение учреждений пенитенциарного характера. С учетом таких условий при таких комиссиях были созданы ОНК с возможностью реализации контроля за порядком отбытия заключенными наказания в исправительных учреждениях и за соблюдением их интересов и законных

прав. В целом такая работа была завершена к началу двадцатых годов прошлого века.

С изменением сущности карательной политики СССР в 30-50-х годах, образованием системы главного управления лагерей, значительным увеличением контингента заключенных реализация задач общественного контроля в местах заключения в той его форме, в которой он функционировал к этому моменту, по объективным причинам стало затруднительно, а в дальнейшем просто невозможно. С учетом указанных изменившихся обстоятельств в 1935 году на государственном уровне принимается решение о прекращении деятельности ОНК. По существу, произошла ликвидация единственной, более или менее эффективной формы общественного контроля в данном направлении защиты прав и свобод граждан, лишенных свободы.

Как отмечается в научной литературе, деятельность ОНК была восстановлена только по истечению нескольких лет, в 1950-х годах они образовывались под началом советов депутатов, однако наделялись весьма скудными полномочиями, объем которых нельзя сравнивать с функциями, имевшимися у комиссий, функционировавших в 1920-х годах [1, с.73].

### Материалы и методы

При написании работы использовались такие частно-научные методы исследования, как исторический, сравнительно-правовой, социологический, экспертной оценки.

### Обсуждение

Участие советской общественности в управлении делами государства регламентировалось положениями Основ законодательства исправительно-трудового характера, утвержденных в 1969 году, а также ИТК республик, входящих в состав Советского Союза, и другими нормативными источниками, прежде всего, ведомственной направленности.

Формами участия общественности в этой сфере деятельности государственной власти были наблюдательные комиссии и в отношении несовершеннолетних, комиссии по делам несовершеннолетних.

Данные структуры осуществляли контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания. Для решения задач указанного контроля они были наделены соответствующими возможностями и компетенцией. Основной формой практической реализации такого контроля являлось осуществление определенных проверок. Как правило, проведение таких проверок сопровождалось изучением соответствующих документов, справок, отчетной документации о деятельности самого пенитенциарного учреждения. Кроме этого, заслушивались доклады руководителей и ответственных лиц, рассматривались жалобы, обращения лиц, отбывающих наказание. По результатам такой работы вносились обоснованные предложения по развитию как всей системы исполнения наказаний, так и конкретных учреждений, вошедших в орбиту общественного контроля и проверочных мероприятий [3, с.271]. Принятый 17 декабря 1977 года ИТК нашей Республики в полной мере соотносился с базовыми положениями Основ исправительно-трудового законодательства союзного значения. Данный правовой источник регламентировал деятельность как непосредственно наблюдательных комиссий, так и комиссий по делам несовершеннолетних.

В первоначальной редакции УИК РК от 13 декабря 1997 года были предусмотрены контроль исполнительных органов, судебный контроль, ведомственный контроль и надзор в уголовно-исполнительном производстве, а общественный контроль не предусматривался, хотя в ст.7 (Основные средства исправления осужденных) одним из средств исправления осужденных называлось общественное воздействие.

В соответствии с внесенными на законодательном уровне поправками от 29.12.2004 г. УИК РК 1997 года был дополнен статьями 19-1 (Общественный контроль) и 19-2 (Полномочия общественной наблюдательной комиссии)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам органов юстиции - [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=10](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=10). Дата обращения - 14.12.2022 г.

С учетом положений ст. 19-1 общественный контроль осуществлялся общественными объединениями в целях оказания содействия лицам, содержащимся в исправительных учреждениях и следственных изоляторах в осуществлении их прав и законных интересов в части условий содержания медико-санитарного обеспечения, организации труда, досуга и обучения, предусмотренных законодательством Республики Казахстан.

В этой статье отмечалось, что для осуществления общественного контроля образуются областные (города республиканского значения, столицы) общественные наблюдательные комиссии в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан<sup>2</sup>.

Общественные наблюдательные комиссии были вправе оказывать содействие администрации исправительных учреждений и следственных изоляторов в целях создания условий для обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в исправительных учреждениях и следственных изоляторах. Общественный контроль и содействие общественных наблюдательных комиссий деятельности администрации исправительных учреждений и следственных изоляторов осуществлялись на основе принципов добровольности, равноправия, самоуправления и законности.

Отмечалось, что при осуществлении общественного контроля не допускается вмешательство в деятельность исправительных учреждений и следственных изоляторов, а также в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

В ст.19-2 определялись полномочия общественной наблюдательной комиссии. Общественная наблюдательная комиссия, а также члены общественной наблюдательной комиссии были вправе:

<sup>2</sup>См.: Правила образования областных (города республиканского значения, столицы) общественных наблюдательных комиссий. - [tps://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=3002414](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=3002414). . Дата обращения -14.12.2022 г.

1) в составе не менее двух членов общественной наблюдательной комиссии беспрепятственно посещать исправительные учреждения и следственные изоляторы в порядке, установленном Министерством внутренних дел Республики Казахстан;

2) беседовать с осужденными при наличии согласия указанных лиц, а также принимать обращения и жалобы по вопросам нарушения их прав и законных интересов;

3) обращаться с заявлениями к администрации исправительного учреждения и следственного изолятора и (или) органам прокуратуры по вопросам, связанным с обеспечением прав и законных интересов лиц, содержащихся в исправительных учреждениях и следственных изоляторах.

На период введения режима особых условий в исправительных учреждениях и следственных изоляторах полномочия общественной наблюдательной комиссии по посещению указанных учреждений приостанавливались.

При исполнении своих полномочий члены общественной наблюдательной комиссии были обязаны соблюдать положения нормативных правовых актов, обеспечивающих деятельность исправительных учреждений и следственных изоляторов, а также подчиняться законным требованиям администрации указанных учреждений. Проведение мероприятий общественного контроля не должно было создавать препятствия осуществлению процессуальных действий.

В части 1 статьи 31 УИК РК (Общественный контроль) действующего УИК РК установлено, что общественный контроль в форме деятельности общественных наблюдательных комиссий и национального превентивного механизма осуществляется в соответствии с главами 8 и 9 настоящего Кодекса. Что касается ОНК, то их деятельность регламентируется статьями 33-38, а деятельность национального превентивного механизма (НПМ) статьями 39-49 законом УИК РК. Нормы относительно НПМ были включены ещё в УИК РК 1997

года Законом Республики Казахстан от 2 июля 2013 года №11-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам создания национального превентивного механизма, направленного на предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания»<sup>3</sup>, и далее нашли свое закрепление в действующем на сегодняшний день УИК РК.

Таким образом, деятельность ОНК в настоящее время регламентируется ст. 31 УИК РК, т.к. является одной из форм общественного контроля, и статьями 33-38 УИК РК, специально посвященных деятельности ОНК.

В свое время Постановлением Правительства Республики Казахстан от 24 июня 2011 года утверждены Правила образования общественных наблюдательных комиссий областей, городов республиканского значения и столицы для осуществления общественного контроля в специальных учреждениях (далее – Правила)<sup>4</sup>. В первой статье указанного источника в правовом плане отмечено, что они разработаны в соответствии со статьей 50 Закона Республики Казахстан от 30 марта 1999 года «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» и направлены на определение порядка образования общественных наблюдательных комиссий областей, городов республиканского значения и столицы для осуществления общественного контроля в специальных учреждениях. Решением казахстанского Правительства на уровне постановления от

<sup>3</sup>Закон Республики Казахстан от 2 июля 2013 года №11-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам создания национального превентивного механизма, направленного на предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. См.: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000111>. Дата обращения -14.12.2022 г.

<sup>4</sup>См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 июня 2011 года № 702.// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000702/history>. Дата обращения - 14.12.2022 г.

2 марта 1922 года № 100 данные Правила были поставлены на утрату.

Из приведенных выше аргументов вытекает вывод о том, что в настоящее время специальные учреждения, к которым относятся следственные изоляторы, изоляторы временного содержания, приемники-распределители, специальные приемники, не подконтрольны ОНК, и общественный контроль в них осуществляет лишь НПМ.

В Российской Федерации ст. 14 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» регламентируется, что общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания (МПС) осуществляют общественные наблюдательные комиссии (ОНК) [3, с.404].

Таким образом, в России ОНК осуществляет свою деятельность во всех местах принудительного содержания (МПС), которые, по нашему законодательству, называются специальными учреждениями.

В связи с изложенным возникает вопрос о том, насколько оправдан отказ в Казахстане от деятельности ОНК в специальных учреждениях? На наш взгляд, эта проблема заслуживает специального изучения. Но уже сейчас можно отметить, что в настоящее время под мандат НПМ подпадают более 3 200 учреждений, подведомственных МВД РК, КУИС МВД РК, МОН РК, МЗ РК, МО РК, МТСЗН РК (Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан), КНБ РК и думать, что деятельность специальных учреждений будет под их пристальным вниманием вряд ли оправдано<sup>5</sup>. Поэтому стоит подумать о том, чтобы вернуть ОНК в сферу деятельности специальных учреждений. Для этого необходимо Закон Республики Казахстан от 30 марта 1999 года «О порядке и условиях содержания лиц в специальных

<sup>5</sup>См.: Консолидированный доклад участников Национального превентивного механизма по итогам превентивных посещений, выполненных в 2019-2020 г.г. – Астана, с.6 // [https://bureau.kz/wp-content/uploads/2021/09/report\\_npm-2021.pdf](https://bureau.kz/wp-content/uploads/2021/09/report_npm-2021.pdf). Дата обращения -14.12.2022 г.

учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества», дополнить главой 3-4 «Общественная наблюдательная комиссия».

Действующий УИК РК более подробно регламентирует деятельность ОНК и посвящает ей целую главу (8), и ранее робко обозначенные контрольные функции ОНК в предыдущем УИК в действующем кодексе изложены развернуто и в более широких пределах. Другой новеллой правовой регламентации деятельности ОНК в действующем кодексе является то, что нет упоминания о том, что рассматриваемый контроль осуществляется только общественными объединениями. В условиях текущего момента общественная наблюдательная комиссия формируется на основе инициативного решения граждан, а также заинтересованных общественных объединений.

В ст.33 УИК РК отмечается, что соответствующие ОНК образуются для проведения общественного мониторинга обеспечения прав, свобод и законных интересов осужденных, содержащихся в учреждениях и органах, исполняющих наказание, в части условий их содержания, медико-санитарного обеспечения, организации труда, обучения и досуга. Как видим, приоритет отдается контрольным функциям.

УИК РК предусматривает порядок образования общественной наблюдательной комиссии, требования к членам общественной наблюдательной комиссии, содержательным элементам их правового статуса, а также особенностям реализации ими своих полномочий.

В соответствии с частью 2 статьи 35 УИК РК членами ОНК не могут быть лица с опытом привлечения или привлекаемые к юридической ответственности уголовного характера, уволенные с государственной или воинской службы, из правоохранительных и специальных государственных органов, судов или исключенные из коллегии адвокатов по отрицательным мотивам, лишённые лицензии на занятие адвокатской деятельностью. Далее установлены ограничения по части возможности быть членами ОНК в отношении судьей,

адвокатов, государственных служащих и военнослужащих, а также работников правоохранительных и специальных государственных органов.

В отношении лиц, находящихся на государственной, в том числе и военной службе, запрет понятен, но не совсем ясно, почему закон такой запрет распространяет в отношении адвокатов. Ведь они представляют профессиональное сообщество, не относящееся к государственной службе.

По этому поводу в Отчете ОНК ЮКО за 2015 год справедливо отмечено: «Как показала практика, адвокаты – члены ОНК при посещении исправительных учреждений давали профессиональные юридические консультации и участвовали в подготовке документов в суд. Нельзя адвокатов ставить в один ряд с судьями и работниками правоохранительных и специальных государственных органов.

Поэтому предлагается адвокатов исключить из списка лиц, не могущих быть членами общественной наблюдательной комиссии»<sup>6</sup>.

В рассматриваемом Отчете имеется ввиду содержание прежнего УИК РК, в котором не было статьи, в которой бы нашли свое отражение правовые критерии к членам общественной наблюдательной комиссии.

В своем отчете общественники Павлодарской области также обращают внимание на эту проблему. Они отмечают, что запрет на участие адвокатов в ОНК появился в связи с работой нового института НПМ. Однако следует отметить, пишут они, что за время работы ОНК (10 лет) почти в каждом регионе в составе ОНК были адвокаты. ОНК всегда стараются

<sup>6</sup>См.: Отчет ОНК ЮКО. Сборник отчетов общественных наблюдательных комиссий (ОНК) о результатах независимого мониторинга мест лишения свободы и деятельности по предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в Казахстане за 2015.- Астана, 2016. – С.76. <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2016/08/%D0%9E%D0%A2%D0%A7%D0%95%D0%A2-%D0%9E%D0%9D%D0%9A-%D0%B7%D0%B0-2015.pdf> . Дата обращения -14.12.2022 г.

оказывать бесплатную юридическую помощь, это неизбежно, потому что осужденные в большей степени задают вопросы по своим уголовным делам. Отсутствие в команде ОНК адвокатов привело в затруднительное положение членов ОНК при оказании правовой помощи заключенным<sup>7</sup>. Представляется, что запрет на участие в ОНК адвокатов совершенно не обоснован, и, на наш взгляд, мнение общественников должно быть поддержано, и в п.4 ч.2 ст. 35 необходимо из текста убрать слово «адвокаты». Содержательная часть этого пункта может быть представлена следующим образом: «4) судьи, адвокаты, государственные служащие и военнослужащие, а также работники правоохранительных и специальных государственных органов;» и таким же образом по всему содержанию правового источника.

В контексте рассматриваемой проблемы хотелось бы затронуть вопрос о праве осужденных к лишению свободы на правовую помощь.

С учетом положений 13 статьи Основного закона РК, каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, указано здесь, юридическая помощь оказывается бесплатно. Указанная конституционная правовая норма в своем содержании не предполагает разного рода поправок и исключений в отношении соответствующих категорий граждан. Это относится в полной мере и к осужденным лицам. Право на получение квалифицированной юридической помощи в определенных законом формах, предусмотрено в седьмом статье десятой УИК РК. В части 4 статьи 14 УИК РК отмечено, что переписка осужденного к лишению свободы, аресту с адвокатом контролю не подлежит.

В части 6 статьи 106 УИК отмечено, что для получения квалифицированной юридической помощи осужденным по их письменному или устному заявлению предоставляются свидания с адвокатами без ограничения их количества, продолжительности и в условиях,

<sup>7</sup>Там же. – Отчет ОНК Павлодарской области. - С.21.

обеспечивающих их конфиденциальность. К сожалению, эта норма в практической деятельности исправительных учреждений не всегда выполняется. В отчете ОНК Павлодарской области отмечается, что в практике исправительных учреждений (кроме Следственного изолятора) имеют место нарушения п.61 Правил Нельсона Манделы в части обеспечения условий полной конфиденциальности свиданий адвокатов с осужденными, в поле зрения, но не в пределах слышимости тюремного персонала и в части предоставления свиданий без каких-либо задержек. В отчете сказано, что зачастую адвокаты на подписание заявления, получение пропуска и ожидание сопровождающего затрачивают несколько часов<sup>8</sup>.

Учитывая важность юридической помощи для субъектов, отбывающих лишение свободы в качестве наказания основного вида, и предполагая, что ограниченные возможности защищать ими свои права и законные интересы следовало бы предусмотреть право осужденных на юридическую помощь в отдельной статье с подробным указанием видов такой помощи. Такое предложение сделано российскими учеными-пенитенциаристами в их коллективной работе по Общей части уголовно-исполнительного права [3, с.146], которое, на наш взгляд, вполне оправдано.

Как было показано выше, это право осужденных в УИК РК обозначается фрагментарно в нескольких статьях. В связи с этим предлагается главу 3 «Правовое положение осужденных» дополнить статьей 14-1 «Право осужденных на юридическую помощь».

В литературе отмечается, что безвозмездное предоставление правовой помощи лицам, отбывающим наказания, предельно значимо по той причине, что большая часть осужденных не имеет возможности в финансовом плане компенсировать участие профессионального защитника, то есть адвоката. Помимо этого, осужденный, отбывающий наказание в виде лишения свободы, находится по отношению к административному

<sup>8</sup>Там же. – Отчет ОНК Павлодарской области. - С.21.

составу пенитенциарного учреждения в закономерно-зависимом положении, можно сказать, в состоянии подчинения. Данное обстоятельство оказывает принципиальное влияние на их возможность эффективно реализовывать свои права и интересы в период отбытия наказания, а зачастую и после него [4, с.898-899].

Важным принципом общественного контроля, закрепленного в ст.31 УИК РК, является обязанность письменного документирования результатов. Этот принцип, видимо, относится и к деятельности ОНК, но в п.7) ч.1 ст.36, определяющей правовое положение члена общественной наблюдательной комиссии на уровне нормативного закрепления их прав и соответствующих обязанностей, одной из категорий прав членов общественной наблюдательной комиссии рассматривается информирование в письменной форме администрацию учреждения или органа, исполняющего наказание, о результатах своей деятельности. В случае неустранения учреждением или органом, исполняющим наказание, выявленных недостатков сообщать о них в их вышестоящие органы и (или) органы прокуратуры. Таким образом, рассматриваемая деятельность членов ОНК закреплена в законодательстве в качестве их права. В частях 2 и 3 этой же статьи 36 закреплены обязанности члена ОНК. На наш взгляд, следовало бы п. 7) ч.1 ст.36 перенести в обязанности и для этого предусмотреть ч.2-1. В таком случае в ч.1 ст.36 УИК РК содержались бы права члена ОНК из шести пунктов, а в качестве новой обязанности появилась бы новая часть 2-1 ст.36 следующего содержания: «2-1. информировать в письменной форме администрацию учреждения или органа, исполняющего наказание, о результатах своей деятельности. В случае неустранения учреждением или органом, исполняющим наказание, выявленных недостатков сообщать о них в их вышестоящие органы и (или) органы прокуратуры».

К чему приводит игнорирование данного принципа, наглядно показывает деятельность ОНК Павлодарской области. За 2015 год членами ОНК проведено

около 50 посещений исправительных учреждений, а в ДУИС был предоставлен только 1 отчет за одно посещение. При такой практике деятельности ОНК, тем более при большом количестве жалоб осужденных, никаких позитивных результатов изменения ситуации добиться невозможно, отмечается в Отчете<sup>9</sup>.

В части 2 статьи 38 УИК закреплено, что Общественная наблюдательная комиссия обязана не менее чем за одни сутки уведомлять начальника учреждения или органа, исполняющего наказание, о планируемом посещении. Эта норма вызывает критику со стороны общественников и экспертов. Так, в отчете ОНК Алматы и Алматинской области отмечается, что данная норма не способствует выполнению функций общественного контроля в полном объеме, как показывает практика - при информации о предстоящем визите начинается подготовка учреждения и самих осужденных к предстоящему посещению. В связи с этим предлагается исключить эту норму из УИК РК<sup>10</sup>. Действительно, задача ОНК заключается в объективном контроле над деятельностью учреждений, исполняющих лишение свободы, и непосредственном контакте с осужденными с целью получения от них жалоб и заявлений. Данная норма, пишут в своем отчете члены ОНК Атырауской области, не способствует выполнению функций общественного контроля в полном объеме, так как показывает практика - при информации о предстоящем визите начинается подготовка учреждения и самих осужденных к предстоящему посещению. Действительно, при предварительном предупреждении руководства исправительного учреждения получить правдивую информацию о

<sup>9</sup>Отчет ОНК Павлодарской области. Сборник отчетов общественных наблюдательных комиссий (ОНК) о результатах независимого мониторинга мест лишения свободы и деятельности по предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в Казахстане за 2015.- Астана, 2016. – С.54.

<sup>10</sup>Там же. Отчет ОНК Алматы и Алматинской области. – С.21



состоянии дел в учреждении очень трудно, поэтому, на наш взгляд, следует исключить из части 2 статьи 38 УИК во втором абзаце следующее положение: «Общественная наблюдательная комиссия обязана не менее чем за одни сутки уведомлять начальника учреждения или органа, исполняющего наказание, о планируемом посещении».

В итоговых результатах по Третьему периодическому докладу Казахстана Комитет против пыток ООН от 12 декабря 2014 года указал, что Комитет приветствует постоянную поддержку государством-участником работы 14 общественных комитетов по мониторингу, в состав которых входит 101 член из различных групп неправительственных организаций, а также полученную информацию о том, что такие комитеты ежегодно проводят несколько сотен проверок мест лишения свободы. Отмечается, что Комитет обеспокоен сообщениями о том, что общественные комитеты по мониторингу сталкиваются с проблемой получения доступа к ним, что не позволяет им надлежащим образом выполнять свою работу из-за их ограниченных полномочий, способности проводить встречи наедине и невозможности осуществлять внеплановые проверки. Государству-участнику, сказано в Заключительных замечаниях, следует в законодательном порядке разрешить членам общественных комиссий по мониторингу наедине сообщать лицам, содержащимся под стражей, что цель их посещения заключается в проверке того, не подвергаются ли они пыткам или жестокому обращению, а также обеспечить на практике, чтобы задержанные и заключенные не подвергались репрессиям после какого-либо общения с членами общественных комитетов по мониторингу. Подчеркивается, что государству следует наделить общественные комитеты по мониторингу полномочиями по проведению внеплановых проверок в местах лишения свободы, проведению частных встреч и публикации своих выводов с целью распространения результатов своего мониторинга и возложения на должностные лица ответственности за

устранение поднятых ими проблем<sup>11</sup>. Думается, что предлагаемые изменения в законодательство позволят в полной мере выполнить свои обязательства перед структурами ООН.

### Заключение

Роль и значение деятельности ОНК в защите прав и законных интересов субъектов, отбывающих лишение свободы, трудно переоценить. История появления этого общественного института свидетельствует об объективных предпосылках его возникновения из-за острой необходимости внимания к лицам, находящимся в заточении. Конечно, в основе всего этого находится общечеловеческий процесс гуманизации общественных отношений. В современных условиях рассматриваемая форма участия общественности в соблюдении прав заключенных не утрачивает своего значения и приобретает новое содержание. Действующее законодательство о деятельности ОНК требует своего совершенствования в соответствии с потребностями правоприменительной практики. На основании всего вышеизложенного предлагается:

1. В Уголовно-исполнительном кодексе в п.4 ч.2 ст. 35 необходимо из текста исключить понятие «адвокаты». Текст этого пункта будет выглядеть так: «4) судьи, адвокаты, государственные служащие и военнослужащие, а также работники правоохранительных и специальных государственных органов;» и в такой же редакции по всему тексту.

2. Предусмотреть право осужденных на юридическую помощь в отдельной статье с подробным указанием видов такой помощи.

3. Предусмотреть в ст.36 УИК РК новую часть 2-1 следующего содержания: «2-1. информировать в письменной форме

<sup>11</sup>Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Казахстана (Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания). Заключительные замечания Комитета против пыток от 12 декабря 2014 года <https://adilet.zan.kz/rus/docs/O1400000002/info>. Дата обращения -14.12.2022 г.

администрацию учреждения или органа, исполняющего наказание, о результатах своей деятельности. В случае неустранения учреждением или органом, исполняющим наказание, выявленных недостатков сообщать о них в их вышестоящие органы и (или) органы прокуратуры».

4. Исключить из части 2 статьи 38 УИК РК второй абзац следующего содержания: «Общественная наблюдательная комиссия обязана не менее чем за одни сутки уведомлять начальника учреждения или органа, исполняющего наказание, о планируемом посещении».

### Список литературы

1. Тарасова М.И., Смирнов И.С. История создания общественных наблюдательных комиссий // История и современное мировоззрение. – 2020. – Т.2. – №3. – С. 71-78.
2. Советское исправительно-трудовое право. Учебник. – Москва, 1983. – 271 с.
3. Малолеткина Н.С. Общественный контроль за деятельностью учреждений уголовно-исполнительной системы: некоторые вопросы // Уголовно-исполнительное право. – 2020. – Т. 15(1-4), № 4. – С. 403-406.
4. Бриллиантов А.В. Право осужденных на юридическую помощь // Общая часть нового уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: итоги и обоснование теоретического моделирования. – Москва: ИД «Юриспруденция», 2017. – 146-150 с.
5. Исакова Д.С. Институт оказания бесплатной юридической помощи лицам, отбывающим наказание в условиях современного гражданского общества: понятие и формы реализации // Уголовно-исполнительная система на современном этапе с учетом реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года. Сборник тезисов выступлений и докладов участников международной научно-практической конференции по проблемам исполнения уголовных наказаний (Рязань, 17–18 ноября 2022 г.). В 2 томах. – Рязань. 2022. – С. 898-899.

**Р.У. Татиков<sup>1</sup>, К.Ж. Балтабаев<sup>2</sup>, Ю.Н. Дрокин<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Қазақстан-Американдық еркін университеті, Өскемен, Қазақстан

<sup>2</sup>Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, Астана, Қазақстан

### **Қоғамдық бақылау комиссияларының сотталғандардың құқықтары мен заңды мүдделерін сақтаудағы рөлі және олардың қызметінің тиімділігін арттыру жолдары**

**Аңдатпа.** Мақалада Қазақстандағы қоғамдық бақылау комиссиясы институтының (ОНК) түзеу мекемелерінде заңдылықты сақтауға жұртшылықтың қатысу нысандарының бірі ретінде дамуы және олардың қызметінде туындайтын проблемалар қарастырылады. Бұл қоғамдық бақылау институтының тарихы революцияға дейінгі Ресейдің алғашқы жылдарынан бастап қоғам өкілдерінің түзеу мекемелерінің қызметіне қатысуының бұл формасы тұтқындардың мүдделерін қорғауда өзінің тиімділігін дәлелдегенін көрсетеді. Сталиндік қуғын-сүргін жылдарында осы қоғамдық құрылымдардың жұмысы белгілі себептермен қысқартылды. Халықтың билік институттарына деген сенімін арттыру мақсатында мемлекеттік-құқықтық жүйені реформалау жағдайында ОНК рөлі мен маңызы едәуір артады. Өкінішке орай, ОНК қызметіне арналған арнайы жұмыстар өте аз, егер Қазақстанда олар мүлдем жоқ деп айтпасақ. ОНК туралы жалпы қылмыстық-атқару құқығы туралы еңбектерде және оларға түсініктемелер де айтылады. Соңғы жылдары мемлекеттің азаматтық қоғам құрылымдарымен тығыз ынтымақтастық тенденциясы байқалғанына қарамастан, қазіргі ОНК қызметінің тәжірибесі оның құрамын қалыптастыруға, сотталғандарға олардың тарапынан заңгерлік көмек көрсетуге және олардың функцияларын жүзеге асыру кезінде олардың қызметіне бірқатар шектеулерге байланысты әлі де бар проблемаларды көрсетеді. ОНК жұмысында анықталған проблемаларға байланысты ұсынылып отырған жұмыста азаматтық қоғамның осы

органының тиімді қызметін арттыру үшін заңнамаға өзгерістер мен толықтырулар енгізу жөнінде ұсыныстар жасалады.

**Түйін сөздер:** қылмыстық-атқару заңнамасы, қоғамдық бақылау комиссиялары, сотталғандарға заң көмегі, қоғамдық бақылау.

**R.U. Tatikov<sup>1</sup>, K.Zh. Baltabaev<sup>2</sup>, Yu.N. Drokin<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>*Kazakh-American Free University, Ust-Kamenogorsk, Kazakhstan*

<sup>2</sup>*L.N. Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan*

### **The role of public monitoring commissions in the observance of the rights and legitimate interests of convicts and ways to improve the effectiveness of their activities**

**Abstract.** The article examines the development of the Institute of the Public Monitoring Commission (PMC) in Kazakhstan as one of the forms of public participation in the observance of the rule of law in correctional institutions and emerging problems in their activities. The history of this institution of public control shows that from the first years of its existence in pre-revolutionary Russia, this form of participation of representatives of society in the activities of correctional institutions has proved its effectiveness in protecting the interests of prisoners. During the years of Stalin's repressions, for obvious reasons, the work of these public formations was curtailed. In the context of reforming the state-legal system in order to increase public confidence in the institutions of power, the role and importance of the PMC increases significantly. Unfortunately, there are very few special works devoted to the activities of the ONC, if not to say that there are none in Kazakhstan at all. The ONC is mentioned in the works devoted in general to penal enforcement law, and in the comments to them. Despite the fact that in recent years there has been a trend of close cooperation between the state and civil society structures, the practice of modern PMC activities indicates that there are still problems associated with the formation of its composition, their provision of legal assistance to convicts and a number of restrictions on their activities in the exercise of their functions. In the proposed work, in connection with the identified problems in the work of the ONC, proposals are made for amendments and additions to the legislation to improve the effective activities of this body of civil society.

**Keywords:** Penal enforcement legislation, public monitoring commissions, legal assistance to convicts, history of the public monitoring commission, human rights.

### **References**

1. Tarasova M.I., Smirnov I.S. Istoriya sozdaniya obshchestvennyh nablyudatel'nyh komissij, Istoriya i sovremennoe mirovozzrenie [History of the creation of public monitoring commissions, History and modern worldview], 2(3), 71-78 (2020). [in Russian]
2. Sovetskoe ispravitel'no-trudovoe pravo. Uchebnik [Soviet correctional labor law. Textbook] (Moskva, 1983, 271 s.) [Moscow, 1983, 271 p.]. [in Russian]
3. Maloletkina N.S. Obshchestvennyj kontrol' za deyatel'nost'yu uchrezhdenij ugolovno-ispolnitel'noj sistemy: nekotorye voprosy, Ugolovno-ispolnitel'noe pravo [Public control over the activities of institutions of the penal system: some issues, Criminal executive law], 15(1-4), 4, 403-406 (2020). [in Russian]
4. Brilliantov A.V. Pravo osuzhdennyh na yuridicheskuyu pomoshch'. Obshchaya chast' novogo ugolovno-ispolnitel'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii: itogi i obosnovanie teoreticheskogo modelirovaniya [The right of convicts to legal assistance. General part of the new penal code of the Russian Federation: results and rationale for theoretical modeling] (Moskva: ID «Yurisprudenciya», 2017, 146-150 s.) [Moscow: Publishing House «Jurisprudence», 2017, 146-150 p.]. [in Russian]
5. Isakova D.S. Institut okazaniya besplatnoj yuridicheskoy pomoshchi licam, otbyvayushchim nakazanie v usloviyah sovremennogo grazhdanskogo obshchestva: ponyatie i formy realizacii. Ugolovno-ispolnitel'naya sistema na sovremennom etape s uchetom realizacii koncepcii razvitiya ugolovno-ispolnitel'noj sistemy Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda. Sbornik tezisov vystuplenij i dokladov uchastnikov Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii po problemam ispolneniya ugolovnyh

nakazaniy, Ryazan' [Institute for providing free legal assistance to persons serving sentences in the conditions of modern civil society: concept and forms of implementation. The penal system at the present stage, taking into account the implementation of the Concept for the development of the penal system of the Russian Federation for the period until 2030. Collection of abstracts of speeches and reports of participants of the International Scientific and Practical Conference on the Problems of Execution of Criminal Punishments, Ryazan],898-899 (2022). [in Russian] of Execution of Criminal Punishments, Ryazan],898-899 (2022). [in Russian]

### **Сведения об авторах:**

*Татигов Р.У.* – докторант, Казахстанско-Американский свободный университет, Усть-Каменогорск, Казахстан.

*Балтабаев К.Ж.* – доктор юридических наук, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин, Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, Астана, Казахстан.

*Дрокин Ю.Н.* – старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин, Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, Астана, Казахстан.

*Tatikov R.U.* – PhD student, Kazakh-American Free University, Ust-Kamenogorsk, Kazakhstan.

*Baltabaev K.Zh.* – Doctor of Law, Professor, Department of Criminal Law Disciplines, L.N. Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan.

*Drokin Yu.N.* – Senior Lecturer, Department of Criminal Law Disciplines, L.N. Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan.