

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ имени О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)



НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПО ПРАВАМ ЧЕПОВЕКА

# ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Монография

Под общей редакцией доктора юридических наук, профессора Е. А. Антонян

MOCKBA 2023

## МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ имени О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)

#### НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

# ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Монография

Под общей редакцией доктора юридических наук, профессора Е. А. Антонян

Москва
Издательский центр Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
2023

УДК 342.7:343.81(470+571) ББК 67.400.32+67.409.02(02) О-133

#### Авторский коллектив

Антонян Е. А. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (глава 4, § 3; глава 5, в соавторстве);

*Беляков А. Ю.* — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя (глава 3, § 1; глава 4, § 1);

Гришко А. Я. — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и криминологии Рязанского государственного университета имени С. А. Есенина, профессор кафедры уголовного права и криминологии Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя (глава 1, заключение);

*Ефремова И. А.* — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии (глава 4, § 4, в соавторстве);

Канкулов А. Х. — кандидат юридических наук, преподаватель кафедры специально-технической подготовки Северо-Кавказского института повышения квалификации (филиала) Краснодарского университета МВД России (глава 2, § 2; глава 3, § 2);

*Клещина Е. Н.* — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (глава 5,  $\S$  1, 3, 4, 8 соавторстве);

Мацкевич О. В. — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Московской академии Следственного комитета Российской Федерации (глава 5, § 2, в соавторстве);

Реент Я. Ю. — кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры теории государства и права, международного и европейского права юридического факультета Академии ФСИН России (глава 4, § 5);

*Ремизова Л. С.* — кандидат юридических наук, доцент кафедры управления и организации деятельности УИС Академии ФСИН России (глава  $4, \S 4$ , в соавторстве)

#### Рецензенты

Варыгин А. Н. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии Борсученко С. А. — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и криминологии Всероссийского государственного университета юстиции

О-133 Обеспечение прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания / Е. А. Антонян, А. Ю. Беляков, А. Я. Гришко, И. А. Ефремова, А. Х. Канкулов, Е. Н. Клещина, О. В. Мацкевич, Я. Ю. Реент, Л. С. Ремизова. — М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. — 189 с.

ISBN 978-5-907670-14-3

Монография подготовлена по материалам обобщенных социологических исследований. В ней освещаются вопросы состояния прав человека в местах принудительного содержания правоохранительных органов, приводится характеристика их нарушений, причины и условия, обусловливающие их. В работе излагаются оригинальные предложения по совершенствованию мер обеспечения прав человека в указанных местах.

Для студентов, аспирантов, преподавателей, научных и практических работников правоохранительных органов, уполномоченных по правам человека, членов общественных наблюдательных комиссий.

УДК 342.7:343.81(470+571) ББК 67.400.32+67.409.02(02)

#### ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие5
Глава 1. Правовая природа реализации прав, свобод и законных интересов граждан в условиях
пребывания в местах принудительного содержания
§ 1. Права, свободы, законные интересы, места принудительного содержания, реализация и другие смежные понятия
§ 2. Правовой статус лиц, находящихся в местах принудительного содержания
§ 3. Гарантии реализации прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания
Глава 2. Характеристика нарушений прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания,
<b>детерминанты, их обусловливающие</b>
§ 1. Характеристика нарушений прав человека в местах принудительного содержания уголовно-исполнительной системы
,
§ 2. Характеристика нарушений прав человека в местах принудительного содержания органов внутренних дел 56
Глава 3. Основные детерминанты нарушений
прав и законных интересов граждан 67
§ 1. Детерминанты нарушений прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания уголовно-исполнительной системы
§ 2. Детерминанты нарушений прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел71
Глава 4. Контроль и надзор за реализацией прав, свобод и законных интересов лиц в местах
принудительного содержания 84
§ 1. Контроль органов государственной власти
§ 2. Судебный контроль
§ 3. Ведомственный контроль
§ 4. Прокурорский надзор
§ 5. Общественный контроль

Глава <b>5.</b> Защита отдельных прав лиц, освободившихся из мест лишения свободы
§ 1. Защита социальных и экономических прав лиц, освободившихся из мест лишения свободы
§ 2. Защита права лиц после освобождения из мест лишения свободы на трудовое устройство
§ 3. Защита права лиц после освобождения из мест лишения свободы на бытовое устройство
§ 4. Защита права лиц после освобождения из мест лишения свободы на медицинское обеспечение 176
<b>Заключение</b>
Приложение

#### ПРЕДИСЛОВИЕ

Состояние дел в сфере обеспечения прав и свобод граждан является одной из основных социально-гуманитарных характеристик любого государства. Не является исключением и решение этого вопроса в местах принудительного содержания правоохранительных органов.

Вместе с тем, как показали обращения лиц, находящихся в данных местах, состояние дел в сфере обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан не отличается благополучием. Количество обращений лиц, содержащихся в них, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации занимает значительную долю. В местах принудительного содержания имеют место переполненность камер (помещений), отсутствуют индивидуальные спальные места, естественное либо искусственное освещение, достаточное для чтения, вентиляция, отопление, приватность в местах общего пользования, отмечается в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 47¹. Тема обеспечения прав, свобод и законных интересов в местах принудительного содержания имеет место в практике Конституционного Суда РФ².

Нарушения прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в данных местах, их значительное количество, внимание к ним национальных и международного судов по правам человека и других субъектов правозащитной деятельности обусловливают необходимость исследования темы совершенствования мер их обеспечения на основе определения детерминантов, обусловливающих нарушения; уточнения компетенции субъектов, осуществляющих контроль и надзор за реализацией гражданами своих прав, свобод и законных интересов. Данная необходимость усиливается в связи с повышением роли национальных субъектов правозащитной деятельности, законодательства, обеспечивающего осуществление лицами в местах принудительного

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н. Г. Мсхиладзе» // Российская газета. 2017. 2 июня.

содержания своих прав, свобод и законных интересов. Это вытекает из Конституции Российской Федерации, где в 2020 г. получила закрепление норма, согласно которой в случае противоречия решений международных органов основам публичного правопорядка Российской Федерации определяющим является решение Конституционного Суда РФ (ст. 125). Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что вопросы обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, его совершенствования требуют глубокого осмысления и должны входить в зону пристального внимания профессиональных сообществ, законодателя, субъектов правозащитной деятельности, решаться посредством законодательного или иного нормативно-правового регулирования и совершенствования функционирования специальных субъектов правозащитной деятельности, оптимизации контроля и надзора с их стороны.

В целях оптимизации мер по обеспечению прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел предусматривается выработка новых подходов к совершенствованию законодательства и организации деятельности субъектов правозащиты, в частности кодификация законодательства, регламентирующего условия и порядок исполнения мер, связанных с помещением лиц в различные виды указанных мест, координирующего деятельность субъектов, которые должны непосредственно обеспечивать права, свободы и законные интересы граждан.

Таким образом, необходимость научного изучения проблем, возникающих в процессе обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, требует комплексного анализа административно-правового регулирования, рассмотрения сущности и содержания контрольно-надзорной и иной деятельности специальных субъектов обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан с целью модернизации для повышения эффективности управления в исследуемой сфере.

Вышеперечисленные обстоятельства указывают на своевременность, актуальность и социальную значимость настоящей монографии.

Ответственный редактор — заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор *Е. А. Антонян* 

# Глава 1. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ ПРЕБЫВАНИЯ В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

# § 1. Права, свободы, законные интересы, места принудительного содержания, реализация и другие смежные понятия

В научной литературе уже стало аксиомой при рассмотрении вопросов уточнять понятийный аппарат. Это касается прежде всего дефиниций, носящих оценочный характер. Не является исключением и тема прав и свобод человека и гражданина в условиях мест принудительного содержания.

В деле охраны прав, свобод и законных интересов человека необходимо, чтобы адресаты закона могли легко понять его содержание, отмечал А. Г. Антонян<sup>3</sup>. «Двусмысленный или неясный термин ведет к предоставлению неоправданной степени свободы принятия решения должностному лицу, которое ответственно за исполнение данного закона. Неясный термин, не имеющий ограничений, дает такую же неограниченную свободу», — писал он<sup>4</sup>.

Уточнение понятия реализации прав, свобод и законных интересов человека при нахождении в местах принудительного содержания невозможно без таких составляющих, как права, свободы, законные интересы, места принудительного содержания, реализация.

По нашему мнению, в деле понимания сущности указанных понятий определяющим является их этимологическое происхождение, уровень правового закрепления. Отсюда под правом следует понимать возможность совершать, осуществлять что-либо, предоставляющее законами, возможность делать что-либо, действовать каким-либо образом<sup>5</sup>. Сущностная сторона «свобод» заключается в возможности проявления субъектом своей воли, в условиях развития природы и общества<sup>6</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: *Антонян А. Г.* Некоторые проблемы использования оценочных понятий в конструировании норм уголовно-исполнительного права // Вестник Томского государственного университета. Право. 2012. № 1. С. 13–21.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: *Антонян А. Г.* Указ. соч. С. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> См.: *Ефремова Т. Ф.* Новый толковый словарь. М., 2000. Т. 2 : П-Я. С. 265.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> См.: *Ефремова Т. Ф.* Указ. соч. С. 566.

Отличие «прав» от «свобод» состоит в том, что если при «свободе» гражданин имеет возможность действовать по своему усмотрению, желанию в рамках дозволенного $^{7}$ , то при «праве» имеет место возможность реализовать свое желание лишь при наличии законного предписания.

- А. В. Шерстобитов выделяет две черты, которые характеризуют право:
- 1) возможность управомоченного лица требовать от неопределенного круга обязанных лиц воздерживания от нарушения его права;
- 2) «возможность прибегнуть в случае нарушения его права к установленным законом методам защиты»<sup>8</sup>.

Проанализировав высказанные в литературе точки зрения по вопросу личных имущественных прав и их классификацию, он приводит собственную классификацию:

- 1) «личные неимущественные права, направленные на индивидуализацию личности управомоченного лица: право на имя, право на защиту чести и достоинства, а также тесно связанные с ним право на опровержение и право на ответ, предусмотренные пунктами 2 и 3 ст. 152 ГК РФ и статьями 43—46 Закона РФ от 27.12.1991 "О средствах массовой информации";
- 2) личные неимущественные права, направленные на обеспечение личной неприкосновенности граждан, включающие право на телесную неприкосновенность и охрану жизни и здоровья, на неприкосновенность личного облика, а также личного изображения;
- 3) личные неимущественные права, направленные на обеспечение неприкосновенности и тайны личной жизни граждан: права на неприкосновенность жилища, личной документации, права на тайну личной жизни, в том числе: адвокатскую, медицинскую тайну, тайну совершения нотариальных и следственных действий, вкладов в банки и иные кредитные организации, личного общения, сведений, полученных средствами массовой информации»<sup>9</sup>.

Личные неимущественные права закреплены в Конституции РФ, нормах ГК РФ, других законодательных актах. Они в полной мере распространяются на осужденных как граждан и обеспечиваются нормами законодательства, регламентирующего порядок и условия пребывания граждан в тех или иных местах принудительного содержания.

Нормы законодательства конкретизируют все три группы прав.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> См.: *Ефремова Т. Ф.* Указ. соч. С. 566.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> См.: Гражданское право : в 4 т. / отв. ред. Е. И. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. Т. 2. С. 10.

<sup>9</sup> См.: Гражданское право : учебник. С. 410.

Так, неличные имущественные права, направленные на индивидуализацию личности управомоченного лица в нормах уголовно-исполнительного законодательства, дополняются и уточняются путем:

- закрепления права граждан на получение информации о своих правах, об обязанностях, о порядке и об условиях отбывания назначенного судом вида наказания. Администрация учреждения или органа, исполняющего наказания, обязана предоставлять осужденным указанную информацию, а также ознакомить их с изменением порядка и условий отбывания наказания при введении режима особых условий;
- граждане имеют право на вежливое обращение со стороны персонала учреждения, исполняющего наказание. Они не должны подвергаться жестокому или унижающему человеческому достоинство обращению или взысканию. Меры принуждения к ним могут применяться не иначе как на основании закона;
- особое значение имеет право осужденного обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами к администрации учреждения или органа, исполняющего наказания, в суд, органы прокуратуры, органы государственной власти, органы местного самоуправления, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации, в общественные наблюдательные комиссии, другие общественные объединения;
- граждане дают объяснения, ведут переписку, а также обращаются с предложениями, заявлениями и жалобами на государственном языке Российской Федерации либо по их желанию на государственном языке субъектов Российской Федерации по месту отбывания наказания. Иностранные граждане и лица без гражданства могут давать объяснения и вести переписку, а также обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами на родном языке или любом другом языке, которым они владеют, а при необходимости пользоваться услугами переводчика. Ответы даются на языке обращения. При отсутствии возможности дать ответ на языке обращения, он дается на государственном языке Российской Федерации с переводом ответа на язык обращения, обеспечиваемым учреждением или органом, исполняющим наказания;
- осуществление прав гражданина не должно нарушать порядок и условия отбывания наказания, а также не должны ущемляться права и законные интересы других лиц.

Нормы отраслевого законодательства обеспечивают неимущественные права, направленные на обеспечение личной неприкосновенности граждан, включающие право на телесную неприкосновенность и охрану жизни и здоровья, неприкосновенность личного облика, а также личного изображения. Так, согласно ч. 2 ст. 76 УИК РФ перемещение осужденного под конвоем осуществляется с соблюдением правил раз-

дельного содержания мужчин и женщин, несовершеннолетних и взрослых, приговоренных к смертной казни и других категорий осужденных, осужденных за совершение преступлений в соучастии. Осужденные, больные открытой формой туберкулеза или не прошедшие полного курса лечения венерического заболевания, осужденные, страдающие психическими расстройствами, не исключающими вменяемости, перемещаются раздельно и отдельно от здоровых осужденных, а при необходимости по заключению врача — в сопровождении медицинского работника (ч. 2 ст. 26 УИК РФ).

При перемещении осужденных им обеспечиваются необходимые материально-бытовые и санитарно-гигиенические условия (ч. 3 ст. 70 УИК).

При перемещении осужденные обеспечиваются одеждой по сезону, а также питанием по установленным для осужденных нормам на весь период следования (ч. 4 ст. 76 УИК).

Граждане, больные разными инфекционными заболеваниями, содержатся раздельно и отдельно от здоровых.

Отраслевое законодательство содержит группу норм, защищающих личные неимущественные права, направленные на обеспечение неприкосновенности и тайны личной жизни граждан:

— обеспечение свободы совести и свободы вероисповедания. Граждане вправе исповедовать любую религию или не исповедовать никакой религии, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные убеждения и действовать в соответствии с ними. Осуществление права на свободу совести и свободу вероисповедания является добровольным, при этом недолжны нарушаться правила внутреннего распорядка места принудительного содержания, а также ущемляться права других лиц. К осужденным к лишению свободы по их просьбе могут приглашаться священнослужители, принадлежащие к зарегистрированным в установленном порядке религиозным объединениям, по выбору осужденных. Личные встречи предоставляются без ограничения их числа и продолжительностью до двух часов каждая с соблюдением действующих на территории учреждения, исполняющего наказания, правил внутреннего распорядка, в присутствии представителя администрации учреждения. По заявлению осужденного, с письменного согласия священнослужителя личная встреча, в том числе для проведения религиозных обрядов и церемоний, предоставляется наедине и вне пределов слышимости третьих лиц с использованием технических средств видеонаблюдения. учреждениях, исполняющих наказания, осужденным разрешается проведение религиозных обрядов и церемоний, пользование предметами культа и религиозной литературой. В этих целях администрация указанных учреждений при наличии возможности выделяет соответствующее здание (сооружение, помещение) на территории учреждения, исполняющего наказание, и обеспечивает соответствующие условия, определяемые соглашениями о взаимодействии с зарегистрированными в установленном порядке централизованными религиозными организациями (ч. 3 ст. 14 УИК РФ).

Согласно ч. 6 ст. 14 УИК РФ тяжело больным осужденным, а также приговоренным к смертной казни перед исполнением приговора по их просьбе обеспечивается возможность совершать все необходимые религиозные обряды с приглашением священнослужителей.

Нормы, содержащиеся в ст. 14 УИК РФ, детально рассматривают церемонию проведения религиозных обрядов в зависимости от режима и условий отбывания наказания, в штрафных изоляторах и помещениях камерного типа.

Находясь под защитой государства, законные интересы лиц в условиях принудительной изоляции «существенным образом дополняют их субъективные права и позволяют каждому лицу, отбывающему наказание, пользоваться определенным спектром различных жизненных благ, удовлетворять свои материальные и духовные потребности», — пишет Г. Л. Минаков<sup>10</sup>.

В теории права законные интересы осужденных толкуются как их стремление к обладанию теми или иными благами, удовлетворяемы, как правило, в зависимости от оценки поведения граждан во время отбывания наказания.

В. И. Селиверстов отмечает: «Законные интересы... имеют много общих черт с их субъективными правами, но не тождественны последним. Если субъективное право образует такую возможность поведения, которая характеризуется высокой степенью его автономии, самостоятельности и личного усмотрения (выбора), то сущность законных интересов заключается в возможностях, носящих характер стремления к обладанию благом, к автономии, самостоятельности, к свободе личного усмотрения (выбора)... Законные интересы имеют много общих черт с их субъективными правами, но не тождественны последним. Если субъективное право образует такую возможность поведения, которая характеризуется высокой степенью его автономии, самостоятельности и личного усмотрения (выбора), то сущность законных интересов заключается в возможностях, носящих характер стремления к обладанию благом, к автономии, самодеятельности, к свободе личного усмотрения (выбора)»<sup>11</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> См.: Минаков Г. Л. Права и законные интересы лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы и гарантии их реализации: учеб. пособие. М., 1993. С. 4.

<sup>11</sup> См.: Селиверстов В. И. Теоретические проблемы правового положения лиц, отбывающих наказание. М., 1992. С. 19.

- Г. Л. Минаков утверждает, что «законные интересы... имеют свое содержание, которое, так же как и сущность, не совпадает с содержанием субъективных прав»<sup>12</sup>. Содержание законных интересов состоит из следующих элементов:
- 1) стремления пользоваться определенным социальным благом. Исходя из субординации, данное стремление занимает в содержании законного интереса более «высокое положение» по отношению к другим элементам;
- 2) возможности ходатайствовать о соответствующих действиях (а не требовать их) управомоченного субъекта (администрации исправительного учреждения, суда, прокуратуры, наблюдательной комиссии). Данный элемент позволяет гражданам настаивать (притязать) на пользовании какими-то благами. Однако степень притязания у законных интересов несколько ниже, чем у субъективных прав. Это объясняется тем, что благо, составляющее объект законного интереса осужденного, может быть предоставлено ему только после наступления определенной совокупности юридических фактов (отбытие определенного срока, поведение осужденного, его отношение к соблюдению требований режима содержания, труду, воспитательной работе и обучению), оценку которым дает администрация исправительного учреждения, а в ряде случаев — другие государственные органы (суд, прокуратура, вышестоящие органы внутренних дел) и общественные организации (наблюдательные комиссии). Оценка также является важным признаком законных интересов осужденных.

Для реализации осужденными своих субъективных прав никакой оценки поведения осужденного не требуется: ни администрацией исправительного учреждения (на ней лежит только обязанность предоставить возможность осужденному пользоваться благом), ни тем более другими органами и организациями, которые к реализации осужденными своих субъективных прав вообще никакого отношения не имеют;

3) возможности обращаться в необходимых случаях за защитой к компетентным органам и общественным организациям. Этот элемент часто не менее важен, чем первые два. Он вступает в действие в необходимых случаях, когда осужденные безосновательно ущемляются в пользовании первыми. В связи с этим третий элемент выступает существенным дополнением реализации первого элемента, находясь до поры до времени как бы в резерве, то есть законные интересы определенным образом гарантированы<sup>13</sup>.

«Как видим, — отмечает Г. Л. Минаков, — по сравнению с субъективными правами в содержании законных интересов... фактически отсутству-

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> *Минаков Г. Л.* Указ. соч. С. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> См.: *Минанков Г. Л.* Указ. соч. С. 9.

ют две возможности: требовать соответствующего поведения от других лиц и вести себя определенным образом. Их отсутствие объясняется тем, что законным интересам не противостоят конкретные юридические обязанности других лиц, в отличие от субъективных прав у законных интересов "правомочие" выражается в просьбе, ходатайстве. Данный вывод может служить основным, главным критерием для разграничения законных интересов, и субъективных прав лиц, отбывающих наказание…»<sup>14</sup>.

Следует заметить, что в юридической литературе высказывается также мнение, согласно которому содержание законного интереса состоит из двух стремлений (элементов): пользоваться определенным социальным благом и обращаться в необходимых случаях за защитой к компетентным государственным органам или общественным организациям.

Законодательство в качестве объектов охраны, помимо прав, определяет и законные интересы (ч. 2 ст. 1 УИК РФ). Однако если в отношении понятия и содержания прав и свобод вопросов не возникает, так как они четко прописаны в Конституции РФ (гл. 2), разработаны в теории права, то

содержание интересов в действующем законодательстве не раскрывается, оно находит свое толкование только в теории права. Здесь не может не вызывать научный и практический интерес авторов, предлагающих наряду с правами и свободами, законодательно закрепить перечень законных интересов. Более того, разработчики теоретической модели Общей части Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации выделяют в качестве самостоятельной статью 47 — «Законные интересы осужденных». В ней закреплен перечень видов законных интересов:

- досрочное освобождение от отбывания наказания;
- замена наказания более мягким видом или иной мерой уголовно-правового характера;
  - отсрочка и рассрочка исполнения уголовного наказания;
- смягчение условий отбывания наказания, в том числе путем изменения вида учреждения, исполняющего наказание;
- смягчение или отмена наложенных на осужденных ограничений, обязанностей или запретов;
  - предоставление осужденным льгот;
  - поощрение.

Осужденные, отбывающие иные меры уголовно-правового характера, имеют предусмотренные нормами уголовного и уголовно-исполнительного законодательства законные интересы на изменения своего правового статуса путем смягчения (отмены) наложенных на них ограничений, обязанностей или запретов, предоставления им льгот и поощрений.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> См.: *Минанков Г. Л.* Указ. соч.

Указанная статья содержит норму, определяющую действия администрации учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, при наличии у лица законных интересов: «администрация учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания и иные меры уголовно-правового характера, обеспечивает объективный, полный, своевременный и всесторонний учет, рассмотрение и реализацию законных интересов осужденных (ч. 3 ст. 47)»<sup>15</sup>.

Права, свободы и законные интересы имеют значение, когда они практически осуществляются. Именно в этом заключается содержание понятия «реализация» $^{16}$ .

Реализация прав, свобод и законных интересов зависит от вида мест принудительного содержания и их предназначения. Виды таких мест определены Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»<sup>17</sup> (далее — Федеральный закон «Об об-

Общая часть нового Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: результаты теоретического моделирования / под ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Селиверстова. М., 2016. С. 63.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> См.: Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб., 2001. С. 694.

Места принудительного содержания — установленные законом места отбывания административного задержания и административного ареста; места отбывания дисциплинарного ареста; места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и пограничных органов федеральной службы безопасности); учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие уголовное наказание в виде лишения свободы (далее — учреждения, исполняющие наказания); дисциплинарные воинские части, гауптвахты; центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел; учебно-воспитательные учреждения закрытого типа; специальные учреждения федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориального органа, предназначенные для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации; судебно-психиатрические экспертные медицинские организации; медицинские организации, оказывающие психиатрическую

щественном контроле за обеспечением прав человека...»). В указанном законе также приводится понятие лиц, находящихся в них<sup>18</sup>.

Перечень мест принудительного содержания хотя и внушительный, но не является исчерпывающим. К числу таких мест следовало бы отнести: помещения судов и военных судов, в которых содержатся лица, доставленные для участия в судебном заседании (подозреваемые и обвиняемые), конвойные помещения указанных судов, транспортные средства, в которых осуществляется перевозка или иная форма перемещения данных лиц, и другие помещения<sup>19</sup>. Данный вывод вытекает из постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 47.

Исходя из всего перечня видов мест принудительного содержания, их предназначения, можно привести следующую их классификацию:

1) исполняющие административные наказания — места отбывания административного ареста, центры временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства;

помощь в стационарных условиях общего типа, специализированного типа или специализированного типа с интенсивным наблюдением (ст. 2).

 $<sup>^{18}\,</sup>$  Лица, находящиеся в местах принудительного содержания, — лица, подвергнутые административному задержанию и административному аресту; военнослужащие, подвергнутые дисциплинарному аресту; лица, задержанные по подозрению в совершении преступления и (или) обвиняемые в совершении преступления, к которым применена мера пресечения в виде заключения под стражу (далее — подозреваемые и (или) обвиняемые); осужденные к лишению свободы; несовершеннолетние, находящиеся в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (далее — несовершеннолетние правонарушители); несовершеннолетние, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа (далее — учебно-воспитательные учреждения закрытого типа) и местах принудительного содержания; иностранные граждане и лица без гражданства, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, иностранные граждане и лица без гражданства, подлежащие передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, иностранные граждане и лица без гражданства, принятые Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющие законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации и находящиеся в специальных учреждениях, указанных в п. 2 настоящей статьи; лица, к которым применены принудительные меры медицинского характера; лица, госпитализированные в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или направленные на психиатрическое освидетельствование в недобровольном порядке (ст. 2).

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> См.: *Канкулов А. Х.* Обеспечение прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2021. С. 29.

- 2) выполняющие уголовно-процессуальную функцию изоляторы временного содержания органов внутренних дел и пограничных органов федеральной службы безопасности, следственные изоляторы;
  - 3) исполняющие дисциплинарные наказания гауптвахты;
- 4) учреждения, исполняющие уголовные наказания исправительные учреждения, исправительные центры;
- 5) выполняющие административно-процессуальную функцию специальные помещения дежурных частей органов внутренних дел, центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей;
- 6) исполняющие принудительные меры воспитательного характера учебно-воспитательные учреждения закрытого типа; центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей;
- 7) исполняющие принудительные меры медицинского характера, осуществляющие судебно-психиатрическую экспертизу судебно-психиатрические экспертные медицинские организации; медицинские организации, оказывающие психиатрическую помощь в стационарных условиях.

В деле реализации прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания значительная роль принадлежит контролю и надзору со стороны уполномоченных субъектов. В научной литературе нет однозначного толкования указанных понятий. Выяснение их содержания позволяет более четко определить учреждения и органы их осуществляющие. Поэтому представляется целесообразным в данном разделе рассмотреть вопрос об их содержании.

В толковом словаре В. И. Даля под термином «контроль» понимается «учет, проверка счетов, отчетности; присутственное место, занимающее проверкой отчетов» $^{20}$ .

В дефиницию «надзор» и производные от него термины справочные издания вкладывают следующее содержание: «присмотреть, насматривать, наблюдать, надсмотрщик» $^{21}$ ; «наблюдение, присмотр за кем-либо, чем-либо с целью контроля, охраны; наблюдение специальных учреждений, органов власти, общественных организаций, обычно с целью контроля» $^{22}$ , «наблюдение с целью присмотра, проверки; группа лиц, орган для наблюдения за кем-либо, чем-либо» $^{23}$ .

На наш взгляд, наибольшего внимания заслуживает попытка ученых показать различия рассматриваемых понятий.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Большая советская энциклопедия. М., 1973. Т. 13. С. 70.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> См.: Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / под ред. проф. И. А. Боуэна де Куртенэ. М.: Терра — Книжный клуб, 1998. Т. 1. С. 401.

 $<sup>^{22}</sup>$  См.: Словарь современного русского литературного языка. М., 1958. Т. 7. С. 150.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1978. С. 377.

Например, Ф. С. Разаренов определяет надзор как самостоятельный организационно-правовой способ обеспечения законности в государственном управлении, представляющий собой наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности<sup>24</sup>.

Ю. М. Козлов определяет надзор как деятельность специальных органов отраслевого управления, государственных инспекций по осуществлению контроля за исполнением специальных правил и требований, установленных законами, постановлениями правительства, ведомственными актами и инструкциями самих инспекций. Основное отличие контроля и надзора, по его мнению, заключается в том, что надзорные органы всегда выполняют свои функции по отношению к не подчиненным им субъектам и их деятельность носит надведомственный характер<sup>25</sup>.

В научной литературе существует точка зрения, в соответствии с которой под надзором следует понимать высшую форму контроля, включающую в себя наблюдение с целью проверки исполнения законов, выявления нарушения закона, реагирования на выявленные нарушения<sup>26</sup>.

С учетом изложенного Ю. А. Андреева предлагает рассматривать контроль в качестве одного из функциональных направлений деятельности органов исполнительной власти, в то время как надзор — в качестве основной профилирующей субъектноопределенной функции органов, специализированных в области надзора<sup>27</sup>. Она формулирует следующие определения данных понятий: контроль — система действий по наблюдению, проверке процессов, протекающих в коллективах людей, в обществе, в государстве по выявлению фактического положения дел, сравнению полученных результатов с предварительно определенными целями, установленными нормами, стандартами и т.д., устранению выявленных недостатков, оценке эффективности управляющего воздействия; надзор — система установленных законом и иными нормативными правовыми актами действий и мероприятий, осуществляемых специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами, направленных на обеспе-

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> См.: *Разаренов Ф. С.* О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы советского административного права на современном этапе. М.: Госюриздат, 1963. С. 75–78.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> См.: Административное право / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1968. С. 289.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> См.: Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / под ред. А. А. Чувилева. М., 1999. С. 35.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> См.: *Андреева Ю. А.* К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 8.

чение соблюдения законов и законности государственными органами и учреждениями, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами<sup>28</sup>.

Позиция, занимаемая Ю. А. Андреевой, позволяет установить более четкие отличия рассматриваемых понятий. Вместе с тем приведенные ею определения содержат признак, характерный для обеих дефиниций: систему действий по выявлению фактического положения дел.

Законодательство наделяет органы и должностных лиц, осуществляющих надзор, конкретными полномочиями и формами реагирования на недостатки, которые выявляются в ходе его осуществления. Так, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>29</sup> определяет предмет надзора, полномочия прокурора, обязанности должностных лиц по выполнению требований прокурора или его заместителя (ст. 21, 22), форму реагирования прокурора или его заместителя — протест (ст. 23), представление (ст. 24), постановление о возбуждении уголовного дела (ст. 25), предостережение (ст. 25.1). В нем выделена самостоятельная глава IV «Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу». Закон определяет конкретный предмет надзора (ст. 32), полномочия прокурора (ст. 33), обязательность исполнения постановлений и требований прокурора (ст. 34).

Постановления и требования прокурора подлежат обязательному исполнению, в то время как предпринимаемые, например, уполномоченным по правам человека меры, как отмечают С. А. Барсученко и Н. Ф. Лукашова, носят рекомендательный характер<sup>30</sup>.

Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-Ф3 «О полиции»<sup>31</sup> наделил полицию правом «контроля (надзора) за ходом социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы» (п. 11 ч. 1 ст. 13). При этом данное установление является не только правом, но и обязанностью полиции (ст. 12).

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> См.: *Андреева Ю. А.* Указ. соч.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 20.02.199. № 8. Ст. 366.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> См.: *Барсученко С. А.* Контроль за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению свободы Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 47; *Лукашова Н. Ф.* Взаимодействие уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: консультационно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.

<sup>31</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Федеральный закон от 06.04.2011 № 66-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» определяет конкретные полномочия органов внутренних дел при его осуществлении (ст. 12).

При надзоре имеет место инициативная деятельность субъектов, его осуществляющих, более того, она является основной. Для него характерно: субъектный состав надзорных органов (служб, подразделений); правоохранительный характер деятельности; специальные правовые средства принудительного обеспечения и их методы; негласное (оперативно-розыскное) обеспечение строго определенных объектов<sup>33</sup>. Обособление надзора делает возможным комплексно, с привлечением потенциала различных отраслей права нормировать соответствующие общественные отношения, оптимально обеспечить его организационно и в конечном счете способствовать качественному усилению общественной безопасности, повышению эффективности деятельности полицейских и иных органов по предупреждению рецидива преступлений<sup>34</sup>.

Применительно к такому специальному виду надзора, каковым является административный надзор, Д. Д. Буранкова определяет следующие его основные черты:

- 1) право специально уполномоченных государственных органов заниматься надзорной деятельностью;
- 2) организационная неподчиненность субъектов надзора и поднадзорных объектов;
- 3) возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;
- 4) невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;
- 5) возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;
  - 6) строгое обеспечение мер принуждения правовыми рамками;
  - 7) наличие юрисдикционных полномочий<sup>35</sup>.

Попытки определить сущностную сторону надзора имеют место и в уголовно-исполнительном праве.

<sup>32</sup> СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2011.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> См.: *Бекетов О. И.* Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> См.: *Бекетов О. И.* Указ. соч.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> *Бурканова Д. Д.* Административный надзор как способ обеспечения законности: российское правоведение: трибуна молодого ученого: сборник статей / отв. ред. В. А. Уткин. Томск, 2011. Вып. 11. С. 6.

Так, В. Н. Брызгалов и Н. Е. Макогон характеризуют надзор как наблюдение за поведением осужденных<sup>36</sup>. А. В. Маслихин и А. В. Васильев под надзором понимали осуществление постоянного контроля за поведением осужденных в местах их размещения и работы по локальным зонам, изолированным участкам и цехам, специально назначаемым нарядами войсковых подразделений и администрации учреждения с использованием сил и средств, имеющихся в их распоряжении, в целях обеспечения отбывания наказания, предупреждения и пресечения преступлений, нарушения установленного порядка<sup>37</sup>. В данное определение введена субъективная сторона надзорной деятельности. В нем отражены силы, средства надзора, показана его цель.

Некоторые ученые при определении надзора также взяли за основу исходные понятия «комплекс мероприятий», «система мер»<sup>38</sup>. Так, А. Н. Клочков считает, что надзор — это комплекс мероприятий, осуществляющих круглосуточный контроль за поведением осужденных<sup>39</sup>. Несмотря на расхождения и противоречивость суждений, большинство ученых (В. Н. Брызгалов, Н. Е. Макогон и др.) включают надзор в средства обеспечения режима в исправительных колониях, и определяют главную его цель — исключение возможности совершения осужденными новых преступлений и антиобщественных поступков.

К системе профилактических мер надзор выполняет роль средства выявления и устранения причин и условий возможных нарушений, а в необходимых случаях — предотвращения их подготовки и совершения. Иными словами, в рамках надзора формируется информационная база для последующей аналитической работы, а также непосредственного принятия организационных, психолого-воспитательных и дисциплинарных силовых мер. Несмотря на то что надзор предполагает и пресечение выявленных нарушений, важной задачей при его организации и проведении является их недопущение.

Д. Д. Буранкова пишет: «Полномочия органов административного надзора определяются соответствующими положениями о них, которые можно разделить на группы: это полномочия по предупреждению и пресечению правонарушений и полномочия по привлечению к ответственности виновных лиц.

Учитывая вышеизложенное, можно определить надзор как деятельность специально уполномоченных государственных органов, должностных лиц, осуществляемую независимо от ведомственных границ

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> См.: *Брызгалов В. Н., Макогон Н. Е.* Режим в местах лишения свободы. Киев, 1976. С. 20.

<sup>37</sup> См.: Советское исправительно-трудовое право. Рязань, 1989.

<sup>38</sup> См.: Советское исправительно-трудовое право.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> См.: *Клочков А. Н.* Основные требования режима отбывания наказания в ВТК. М., 1984. С. 7.

и форм собственности, направленную на обеспечение, с использованием мер административного принуждения, единообразного исполнения специальных правовых норм и общеобязательных правил органов исполнительной власти, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами с целью обеспечения прав и свобод граждан, общества, государства»<sup>40</sup>. Данная точка зрения солидаризируется с позицией других авторов<sup>41</sup>.

Этого нельзя сказать о контроле. Так, осуществление судебного контроля заключается в контроле суда за исполнением наказаний при решении вопросов, в частности об условно-досрочном освобождении (ч. 1 ст. 20 УИК РФ). Известно, что условно-досрочное освобождение не инициируется судом. Последний лишь рассматривает ходатайство администрации учреждений и органов, исполняющих наказания, или ходатайство самого осужденного. Деятельность суда в данном случае носит пассивный характер. Еще в большей степени это относится к другим формам контроля, например относительно участия общественности в осуществлении контроля за обеспечением прав человека (ст. 23 УИК РФ). Указанная статья (ч. 1) содержит бланкетную норму, согласно которой такой контроль осуществляют общественные наблюдательные комиссии и их члены в порядке и на основании, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в частности Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-Ф3 «Об общественным контролем за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания». В соответствии с данным законом общественные наблюдательные комиссии готовят решения по результатам проведения общественного контроля, при этом подразумевается, что они носят рекомендательный характер (п. 3 ч. 1 ст. 15). Члены общественных наблюдательных комиссий не наделяются какими-либо конкретными полномочиями в сфере принятия решения обязательными для исполнения должностными лицами учреждений и органов, исполняющих наказания. Они лишь могут обращаться к ним по вопросам обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

В законодательной практике имеют место случаи, когда законодатель не только не устанавливает форму реакции при осуществлении контроля и обнаружении замечаний в конкретном случае, но и точно не определяет компетенции соответствующих контролирующих органов. Так, согласно Указу Президента РФ от 14.12.2020 № 787 «О неко-

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> См.: *Буранкова Д. Д.* Административный надзор как способ обеспечения законности // Российское правоведение: трибуна молодого ученого. Томск, 2011. Вып. 11. С. 6.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> См., например: *Нистратов С. Г.* Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. С. 9.

торых вопросах деятельности комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» на данные комиссии возложена функция осуществления контроля о соблюдении права лица о помиловании (п. 2).

Основное отличие надзора от контроля, состоит в том, что надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. «Поэтому при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного субъекта не допускается. Важно отметить, что никакие другие органы государства, кроме специально на это уполномоченных, не могут осуществлять надзорную деятельность», — пишет Д. Д. Буранкова<sup>42</sup>.

Среди значимых различий между рассматриваемыми дефинициями главным, по мнению С. Г. Нистратова, является целевая специфика: «Надзор всегда имеет своим предметом законность, в то время как контроль — не только законность, но и целесообразность» $^{43}$ .

В отличие от контролирующих надзирающие органы осуществляют свою деятельность в рассматриваемой сфере только в случае, когда соответствующие вопросы не относятся к компетенции контролирующих органов. Они обладают абсолютным правом требовать от должностных лиц совершения конкретных действий по предупреждению рецидива преступлений. В ряде случаев невыполнение их требований образует состав административного правонарушения<sup>44</sup>.

В данном контексте в определенной мере можно согласиться с авторами, включающими в содержание контроля оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве лицам, освобожденным из мест лишения свободы<sup>45</sup>.

А. А. Клипов считает: «Контроль над лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в Российской Федерации необоснованно сводится лишь к наложению на таких лиц определенных обязанностей, выявлению случаев их несоблюдения и рассматривается без взаимосвязи с оказанием помощи в решении их проблем»<sup>46</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> См.: *Буранкова Д. Д.* Указ. соч. С. 6.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> *Нистратов С. Г.* Указ. соч. С. 8.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> См. подробнее: *Чурилов А. В.* Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора. М., 1999. С. 49–50.

<sup>45</sup> См.: Сабитов Р. А. Постпенитенциарный контроль. Томск, 1991. С. 163; Раннее предупреждение постпенитенциарного рецидива преступлений (уголовно-правовой и уголовно-исполнительный аспекты): монография / В. Е. Южанин [и др.]. Коломна, 2011. С. 85–90.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> *Клипов А. А.* Контроль за лицами, освобожденными из исправительных учреждений: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2012. С. 9.

Однако эта важная, но далеко не единственная сторона деятельности большинства государственных органов. В основном они решают конкретные хозяйственные, культурно-социальные и иные задачи, для выполнения которых и были созданы.

В содержании непосредственно контроля, которым в установленном порядке наделены соответствующие органы, данную функцию можно рассматривать в части, касающейся контроля над деятельностью органов и учреждений, призванных по закону решать данные вопросы. «Контроль, как функция управления, — по мнению А. А. Аксенова и А. В. Воронкова, — состоит в наблюдении и проверке соответствия деятельности объекта принятым решениям, установлении причин и условий, вызвавших отклонения, оказании помощи по улучшению работы, совершенствовании деятельности контролируемого объекта, корректировании действующих решений»<sup>47</sup>. М. А. Громов отмечает: «Контроль как элемент организации исполнения решений выступает в виде контроля за ходом выполнения решения в целом или отдельных заданий, операций. Благодаря контролю организация имеет возможность устранить помехи при выполнении задач, достижении своих целей. Он позволяет также определить наиболее эффективную деятельность на пути достижения целей»<sup>48</sup>.

Рассматривая понятия «контроля» и «надзор», нельзя не отметить наличие более обобщенной дефиниции — «социальный контроль». Термин «контроль» с начала его появления употреблялся для обозначения определенного слежения, проверки, впоследствии содержание данного термина значительно расширилось в связи с тем, что его стали использовать для обозначения одной из функций управления обществом. Именно тогда получило распространений понятие «социальный контроль» в узком смысле понятие «социальный контроль» включает в себя контроль и надзор.

Анализ приведенных точек зрения относительно понятий «контроль» и «надзор» в целом, уяснение других дефиниций, являющихся составными контроля и надзора как меры предупреждения рецидива преступлений, систематический анализ действующего законодательства в исследуемой сфере позволяют прийти к выводу, что отличительными чертами контроля и надзора в данном случае будут:

1. Наделение функциями надзора специализированных органов (прокуратура, полиция) с определением их конкретных полномочий. Решения надзорных органов носят обязательный характер как для от-

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Организация управления в уголовно-исполнительной системе : учебник / под общ. ред. Ю. Я. Чайки. Рязань, 2002. Т. 1. С. 458.

<sup>48</sup> Громов М. А. Контроль в социальном управлении: лекция. Рязань, 2010. С. 5.

 $<sup>\</sup>Phi$ илимонов О. В. Посткриминальный контроль: теоретические основы правового регулирования : монография. Томск, 1991. С. 6.

носительно неопределенного круга лиц, так и для конкретного должностного лица и иного лица. Решения контрольных органов имеют рекомендательный характер.

- 2. Более активная и инициативная деятельность субъектов надзорной деятельности.
- 3. Осуществление надзора в отличие от контроля является обязательной деятельностью только соответствующего субъекта.
- 4. В отличие от надзора контроль могут осуществлять как государственные органы, так и общественные объединения.
- 5. Органы, осуществляющие надзор, действуют только при убежденности, что соответствующие вопросы не относятся к компетенции других органов власти и для реализации правовых установлений требуются действия именно надзирающего органа.

Под контролем в сфере прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания, следует понимать деятельность государственных органов и общественных объединений, наделенными контрольными полномочиями в законодательном порядке по осуществлению данными лицами своих прав, свобод и законных интересов. Меры, предлагаемые контрольными органами, носят, как правило, рекомендательный характер.

Надзор в данной сфере представляет собой деятельность специализированных государственных органов, их должностных лиц по осуществлению гражданами, находящимися в местах принудительного содержания, своих прав, свобод и законных интересов. Решения таких органов, должностных лиц является общеобязательными для исполнения как указанными гражданами, так и соответствующими органами, и должностными лицами. Надзорные органы, в отличие от органов, должностных лиц, осуществляющих контроль, наделены надзорными функциями в отношении последних. Контролирующие органы и должностные лица правом контроля за надзорными органами не наделены.

Исходя из содержания понятий контроля и надзора, можно определить субъекты, осуществляющие надзор, в сфере реализации лицами, находящихся в местах принудительного содержания своих прав, свобод и законных интересов. В их числе: учреждения (органы), должностные лица, осуществляющие государственный и общественный контроль (президентский, парламентский, ведомственный контроль уполномоченного по правам человека, уполномоченного по правам ребенка, уполномоченного по защите прав потребителей). К органам, осуществляющим надзор в исследуемой сфере, относится прокуратура.

### § 2. Правовой статус лиц, находящихся в местах принудительного содержания

Непременным условием деятельности мест принудительного содержания является безусловное обеспечение конституционных прав, свобод и законных интересов граждан. Известно, что за последние годы в этом отношении сделано очень много. Однако есть сферы, которые требуют не только постоянного внимания, но и принятия своевременных мер по недопущению нарушений прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в данных местах, правильному разрешению правовых коллизий, проблем, возникающих в практике применения норм права, принятия на этой основе конкретных мер, направленных на усиление правовой защищенности граждан.

Международный пакт о гражданских и политических правах<sup>50</sup> (далее — Пакт) подтверждает, что в тех случаях, когда жизнь нации находится под угрозой, могут быть приняты соответствующие ограничения прав человека. Вместе с тем Пакт четко регламентирует пределы таких ограничений: они должны соответствовать ситуации и не противоречить международным обязательствам государства, вытекающим из международных договоров в области прав человека. Ограничения правового статуса лиц в местах принудительного содержания в основном происходит путем приостановления осуществления действий отдельных норм Конституции РФ, федеральных законов.

Вместе с тем эти ограничения могут влиять на права и законные интересы лиц лишь в той мере, в какой это необходимо для защиты правопорядка, жизни и здоровья других граждан и сотрудников мест принудительного содержания.

«Ничто в Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в Пакте, или на ограничение их большей мере, чем предусматривается в Пакте. Никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых или существующих в какой-либо стране в силу закона, конвенций, правил или обычаев, не допускается под тем предлогом, что в Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме», — говорится в Пакте о гражданских и политических правах (ст. 5).

Пакт не допускает в любом случае ограничения в праве: на жизнь (ст. 6), на защиту от пыток или жестокого обращения (ст. 7), на защиту от

<sup>50</sup> См.: Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Действующее международное право : в 3 т. М. : МНИМП, 1996. Т. 2.

рабства и подневольного состояния (ст. 8), на незаконное лишение свободы (ст. 11), на применение закона, действовавшего во время совершения преступления (ст. 15), на признание правосубъектности (ст. 16), на свободу мысли, совести и религии (ст. 18). Аналогичные указания содержатся в ст. 15 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950). Сходным образом решает вопрос об ограничении прав человека Конституции РФ, согласно которой не могут ограничиваться, помимо перечисленных, права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ст. 23, 24), на судебную защиту, справедливый суд и юридическую помощь, и защиту от злоупотреблений властью (ст. 46–54) — ст. 56.

Другая норма, содержащаяся в ст. 3 Пакта, устанавливает условия применения силы: «Должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей» (ст. 3).

«Ни одно должностное лицо по поддержанию правопорядка не может осуществлять, подстрекать или терпимо относиться к любому действию, представляющему собой пытку или другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания...» (ст. 5). Данная статья содержит норму, имеющую непосредственное отношение к рассматриваемой теме: «Ни одно должностное лицо по поддержанию правопорядка не может ссылаться на распоряжения вышестоящих лиц или такие исключительные обстоятельства, как состояние войны или угроза войны, угроза национальной безопасности, внутреннюю политическую нестабильность или любое другое чрезвычайное положение для оправдания пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения...».

Вопросы обеспечения прав и законных интересов осужденных в рассматриваемых условиях нашли свое отражение в Европейских пенитенциарных правилах. Так, ч. 1 ст. 51 указанных Правил определяет, что меры безопасности, применяемые в отношении отдельных заключенных, должны быть минимально необходимыми для обеспечения их надлежащего содержания.

Правила определяют основания применения мер безопасности: «Специальные меры строгого режима или безопасности применяются только в исключительных обстоятельствах. Должны быть установлены ясные процедуры, которые необходимо соблюдать при применении таких мер в отношении любого заключенного» (ч. 1, 2 ст. 53).

Важным положением данных Правил является определение ими условий применения силы, что достаточно часто встречается в практике в сфере нарушения прав и законных интересов осужденных: «Персонал пенитенциарного учреждения не должен применять силу против заключенных за исключением... пассивного физического сопротивле-

ния установленного законом порядка, причем всегда это должно быть крайним средством. Масштабы применения силы должны быть минимально необходимыми и период ее применения должен быть минимальным» (ст. 64).

Правила обязывают разрабатывать подробный порядок применения силы, который должен содержать в том числе положения относительно:

- различных видов силовых действий, которые могут применяться;
- обстоятельств, при которых может применяться каждый вид силовых действий;
- членов персонала, имеющих право применять различные виды силовых действий;
- уровня администрации, дающего разрешение на любое применение силы;
- рапортов, которые должны составляться после применения силы (ст. 65).

В рассматриваемых Правилах в качестве самостоятельных выделяются нормы о применении оружия. Так, ч. 1 ст. 69 разрешает применять оружие только в периоды чрезвычайных обстоятельств.

Среди международных документов свое место занимают и Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка<sup>51</sup>.

Указанный документ содержит два принципа, имеющих отношение к исследуемой теме. Так, принцип 4 гласит, что «должностные лица по поддержанию правопорядка при осуществлении своих функций, насколько это возможно используют ненасильственные средства до вынужденного применения силы или огнестрельного оружия. Они могут применять силу и огнестрельное оружие только в тех случаях, когда другие средства являются неэффективными или не дают каких-либо надежд на достижение намеченного результата».

Согласно принципу 5 во всех случаях, когда применение силы или огнестрельного оружия неизбежно, должностные лица по поддержанию правопорядка:

- проявляют сдержанность в таком применении силы и действуют исходя их серьезности правонарушения и той законной цели, которая должна быть достигнута;
- сводят к минимуму возможность причинения ущерба и нанесения ранений и охраняют человеческую жизнь.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Цит. по: *Алтухова Е. А.* К вопросу административно-правового регулирования применения физической силы, специальных средств и оружия сотрудниками УИС // Административно-правовое регулирование в исполнения наказаний: материалы межвузов. науч.-практ. круглого стола (Рязань, 23 апр. 2013 г.) / под общ. ред. Д. А. Гришина. Рязань, 2013. С. 63–72.

«Не имеется сомнений в том, что положения... вышеназванных актов, затрагивающие вопросы применения силовых мер в отношении осужденных... российским законодательством соблюдены»<sup>52</sup>.

Приведенных документов достаточно для того, чтобы сформулировать руководящие принципы для установления пределов ограничения прав и законных интересов лиц при пребывании в местах принудительного содержания такие как: необходимость, адекватность (соразмерность), неизбыточность. Необходимость правоограничений предполагает, что без них невозможно эффективно решать задачи обеспечения прав и интересов личности, общества и государства; адекватность означает соответствие качества и количества ограничений характеру и степени опасности угрозы; неизбыточность, будучи следствием соразмерности, требует минимально необходимого ограничения прав человека в каждом конкретном случае общественной опасности. Нетрудно увидеть в содержании данных принципов основные требования, известные уголовно-правовому институту крайней необходимости, то есть быть минимально необходимыми мерами, применяемыми в ситуации, когда отсутствие правоограничений грозит более серьезными негативными последствиями, ущерб от реализации которых не превосходит и не равен ущербу от профилактируемой угрозы.

Представляется, что дальнейшая детализация пределов ограничения прав, свобод и законных интересов лиц невозможна, поскольку они будут определяться в каждом конкретном случае, исходя из содержания и степени угрозы, сущности ограничиваемого права и целого ряда иных обстоятельств.

Ограничение прав, свобод и законных интересов должно подчиняться требованиям крайней необходимости, то есть быть минимально необходимыми мерами, принимаемыми в ситуации, когда отсутствие правоограничений грозит более серьезными негативными последствиями, ущерб от реализации которых не превосходит и не равен ущербу от профилактируемой угрозы.

Российская Федерация, разделяя положения международных актов относительно обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях мест принудительного содержания гарантирует их путем закрепления в высших законодательных актах, таких как Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты, ведомственные нормативные акты. Так, часть 1 ст. 56 Конституции РФ гласит: «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пре-

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> *Алтухова Е. А.* Указ. соч. С. 66.

делов и срока их действия». При этом Конституция РФ определяет права и свободы, которые не могут быть ограничены даже в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56). Речь идет о праве на жизнь (ст. 20); о невозможности умаления достоинства личности; запрете на пытки, насилие, другое жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание, проведение медицинских, научных или иных опытов без добровольного согласия (ст. 21); о неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайне, защите своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23); о сборе, хранении, использовании и распространении информации о частной жизни лица без его согласия (ст. 24); о свободе совести, свободе вероисповедания (ст. 28); о праве на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской или иной, не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34); о праве на жилище (ч. 1 ст. 40); о судебной защите прав и свобод (ст. 46); о запрете лишения права на рассмотрение дела гражданина в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, о праве на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом (ст. 47); о получении квалифицированной юридической помощи (ст. 48); о признании лица невиновным, пока его виновность не будет доказана приговором суда (ч. 1 ст. 49); о запрете обвиняемого доказывать свою невиновность (ч. 2 ст. 49); о толковании неустранимых сомнений в виновности лица в пользу обвиняемого (ч. 3 ст. 49); о запрете свидетельствовать против супруга и близких родственников (ст. 51); об обеспечении государством потерпевшего доступа к правосудию и компенсации причиненного ущерба (ст. 52); о возмещении государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53); об обратной силе закона, устанавливающего или отягчающего ответственность (ст. 54).

Проблема пределов ограничения прав человека рассматривается на уровне Конституционного Суда РФ применительно к границам допустимого уголовно-правового принуждения.

Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 20.04.2006 № 4-П указывается: «Реализация конституционных принципов в сфере уголовно-правового регулирования предполагает, с одной стороны, использование средств уголовного закона для защиты граждан, их прав, свобод и законных интересов от преступных посягательств, а с другой — недопущение избыточного ограничения прав и свобод при применении мер уголовно-правового принуждения. Соответственно, характер и содержание устанавливаемых уголовным законом мер должны определяться исходя не только из их обусловленности целями защиты конституционно значимых ценностей, но и из требования адекватности порождаемых ими последствий (в том числе для лица, в отношении

которого эти меры применяются) тому вреду, который был причинен в результате преступных деяний. В случаях, когда предусматриваемые уголовным законом меры перестают соответствовать социальным реалиям, приводя к ослаблению защиты конституционно значимых ценностей или, напротив, к избыточному применению государственного принуждения, законодатель обязан привести уголовно-правовые предписания в соответствие с новыми социальными реалиями»<sup>53</sup>.

Законы, регламентирующие правовой статус лиц в местах принудительного содержания, принятые в конце XX — начале XXI в., позволили во многом снизить уровень нарушений прав человека. Более того, его сопоставление с международными стандартами показывает, что оно в ряде случаев определило последние. В условиях пока еще имеющего место мирового общественного мнения о том, что в России якобы сплошь нарушаются права человека, не соблюдаются международные стандарты содержания заключенных, это следует отметит особо. По своему правовому положению лица, находящиеся в местах принудительного содержания в России, в отдельных случаях не только равны со своими зарубежными «коллегами», но и превосходят их.

Среди таких норм: длительность краткосрочных и длительных свиданий (двухчасовые краткосрочные и четырехчасовые свидания в Англии и четырехчасовые краткосрочные и трех- или пятисуточные свидания в России и др.). Здесь же уместно привести законодательное установление в ряде зарубежных государств превентивного заключения (Германия, Швейцария).

С позиции российского законодателя трудно понять норму УК Германии: «Если кто-либо осужден за умышленное уголовно наказуемое деяние к наказанию в виде лишения свободы на срок не менее двух лет, то суд наряду с наказанием назначает превентивное заключение, если... 3) общая оценка лица и совершенного им деяния показывает, что вследствие его склонности к серьезным преступным деяниям, в частности, к таким, которые причинили их жертвам душевную травму или тяжкий физический вред, или тяжкий хозяйственный ущерб, оно опасно для общества» (§ 66).

<sup>53</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20.04.2006 № 4-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 2 статьи 3 Федерального закона "О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации", Федерального закона "О внесении дополнений и изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации" и ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, касающихся порядка приведения судебных решений в соответствие с новым уголовным законом, устраняющим или смягчающим ответственность за преступление, в связи с жалобами граждан А. К. Айжанова, Ю. Н. Александрова и других» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 3.

Изучение практики применения превентивного заключения в одной из тюрем Берлина показало, что в основе «общей оценки лица» лежит заключение судебного психолога о возможном поведении заключенного после отбывания наказания. В случае отрицательного заключения, заключенному продляется тюремное заключение на пять лет. Через пять лет аналогичная процедура повторяется. Теоретически и практически в результате систематического продления превентивное заключение фактически может перерасти в пожизненное лишение свободы. При этом превентивное заключение исполняется в тюрьме (правда, с некоторым смягчением режима его исполнения).

Данная мера, направленная на предупреждение рецидива преступлений, даже близко несравнима с мерами, направленными на предупреждение рецидива преступлений, содержащимися в уголовно-исполнительном законодательстве России. Российское уголовно-исполнительное законодательства, в отличие от аналогичного в Германии, например при установлении административного надзора говорит не об оценочных показателях, являющихся основанием для применения превентивного заключения, а о конкретных фиксированных показателях, характеризующих осужденного: возраст лица, освобожденного из мест лишения свободы; рецидив преступлений; характер совершенного деяния; тяжесть преступления; признание осужденного злостным нарушителем режима отбывания наказания (ч. 1, 2 ст. 173.1 УИК РФ). «Зарубежная тюремная практика порой демонстрирует такие ограничения, по сравнению с которыми блекнут самые строгие виды режима в российских учреждениях (например, режим "супермакс" в ряде тюрем США»), — отмечает А. В. Уткин<sup>54</sup>.

Позитивные прогрессивные стороны российской пенитенциарной системы получили одобрение представителей пенитенциарных учреждений зарубежных государств. Резолюция Европейской конференции директоров тюремных ведомств (Эдинбург, Шотландия, 2009 г.) гласит: «Следует пересмотреть концепцию современной тюрьмы. Сложилось представление о тюрьмах как о сооружении, окруженном высокими стенами, с заборами и засовами, где заключенные находятся под постоянным надзором и контролем. Россия подает пример другой организации лишения свободы — исправительная колония, где имеют относительную свободу передвижения в рамках контролируемой и охраняемой территории. Одновременно во многих европейских государствах наметилась опасная тенденция строительства особо охраняемых тюрем с жестким режимом содержания»<sup>55</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> *Уткин В. А.* Проблемы теории уголовных наказаний : курс лекций. Томск, 2018. С. 160.

<sup>55</sup> Conculusion by the General Rapporteur of the 15th Conference of Directors of Prisons Administrations «Overcrowded Prisons: Looking for Solutions» (9– 11 September 2009, Edinburgh). P. 5. URL: www.coe.int.

Сопоставленный анализ российского законодательства, международных документов в сфере исполнения принудительного содержания граждан, законодательства отдельных стран, предвзятое отношение отдельных международных организаций (ЕСПЧ) к российскому законодательству и практике его применения с точки зрения обеспечения прав и свобод человека в условиях принудительной изоляции позволяют сделать заключение о необходимости более четкого отражения в законодательстве национального достояния в сфере исполнения принудительного содержания. Именно этим можно объяснить принятие закона о неисполнении постановлений Европейского Суда по правам человека. Федеральным законом от 11.06.2022 № 180 в УПК РФ внесены изменения, согласно которым из него исключены положения, согласно которым постановления ЕСПЧ являлись основанием для отмены судебных решений (ст. 413).

Характеризуя российское законодательство в рассматриваемой сфере, прежде всего следует отметить его системность. Нормы, определяющие функционирование мест принудительного содержания, особенности правового статуса лиц, в них содержащихся, закреплены в Конституции РФ, федеральных и иных законах.

Такое построение законодательства позволяет определить права лиц, которые являются неприкосновенными независимо от вида места принудительного содержания (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ) и установить особенности правового статуса лиц в зависимости от характера примененной принудительной меры и соответственно от вида таких мест.

Так, применительно к осужденным, содержащимся в местах лишения свободы, в Конституции РФ имеет место норма, лишающая правалица избирать и быть избранным (ч. 3 ст. 32).

Уголовно-исполнительное законодательство в качестве самостоятельных выделяет также статьи, устанавливающие основные права осужденных:

- право на получение информации о своих правах и обязанностях, о порядке и об условиях отбывания назначенного судом вида наказания;
- право на вежливое обращение со стороны персонала учреждения, исполняющего наказания. Они не должны подвергаться жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или взысканию. Меры принуждения к осужденным могут быть применены не иначе как на основании закона;
- осужденные не могут быть подвергнуты медицинским, научным или иным опытам, связанным с испытанием лекарственных средств, новых методов диагностики, профилактики и лечения заболеваний, а также проведением биомедицинских исследований;
- право на право обращение с предложениями, заявлениями и жалобами к администрации учреждения или органа, исполняющего нака-

зания, в вышестоящие органы управления учреждениями и органами, исполняющими наказания (далее — вышестоящие органы), суд, органы прокуратуры, органы государственной власти и органы местного самоуправления, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации, уполномоченному по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, уполномоченному по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации, в общественные наблюдательные комиссии, общественные объединения, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека;

- право на дачу объяснений, ведение переписки, а также обращение с предложениями, заявлениями и жалобами на государственном языке Российской Федерации либо по их желанию на государственном языке субъекта Российской Федерации по месту отбывания наказания. Осужденные иностранные граждане и лица без гражданства вправе давать объяснения и вести переписку, а также обращаться с указанными в части четвертой настоящей статьи предложениями, заявлениями и жалобами на родном языке или на любом другом языке, которым они владеют, а в необходимых случаях пользоваться услугами переводчика. Ответы осужденным даются на языке обращения. При отсутствии возможности дать ответ на языке обращения он дается на государственном языке Российской Федерации с переводом ответа на язык обращения, обеспечиваемым учреждением или органом, исполняющим наказания;
- право на охрану здоровья, включая получение первичной медико-санитарной и специализированной медицинской помощи в амбулаторно-поликлинических или стационарных условиях в зависимости от медицинского заключения;
- право на психологическую помощь, оказываемую сотрудниками психологической службы исправительного учреждения и иными лицами, имеющими право на оказание такой помощи. Участие осужденных в мероприятиях, связанных с оказанием психологической помощи, осуществляется только с их согласия;
- право на социальное обеспечение, в том числе на получение пенсий и социальных пособий, в соответствии с законодательством Российской Федерации;
  - право на получение юридической помощи;
- право осужденных к принудительным работам, аресту или лишению свободы иностранных граждан на поддержание связи с дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями своих государств в Российской Федерации, а граждан государств, не

имеющих дипломатических представительств и консульских учреждений в Российской Федерации, — с дипломатическими представительствами государств, взявших на себя охрану их интересов, или с межгосударственными органами, занимающимися защитой указанных осужденных (ст. 12 УИК РФ).

- право на приобретение осужденными к лишению свободы продуктов питания и предметов первой необходимости (ст. 88 УИК РФ);
- право на свидания осужденных к лишению свободы (ст. 89 УИК РФ);
- право на получение осужденными к лишению свободы посылок, передач и бандеролей (ст. 90 УИК РФ).
  - право на переписку (ст. 91 УИК РФ);
  - право на телефонные разговоры (ст. 92 УИК РФ);
  - право на прогулки (ст. 93 УИК РФ).

Федеральным законом от 27.12.2019 № 494-ФЗ в УИК РФ была введена статья, устанавливающая право осужденного на компенсацию за нарушение условий содержания в исправительном учреждении (ст. 12.1 УИК РФ). Также сто́ит выделить право осужденного на личную безопасность (ст. 13 УИК РФ) и различные права на обеспечение свободы совести и свободы вероисповедания осужденных (ст. 14 УИК РФ).

В отраслевом законодательстве также существует множество норм, в реализации которых заинтересованы осужденные. В числе них:

- возможность условно-досрочного освобождения от отбывания наказания (ст. 79 УК РФ);
- возможность замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания (ст. 80 УК РФ);
- изменение условий отбывания наказания в пределах одной исправительной колонии;
- возможность передвижения осужденных к лишению свободы без конвоя или сопровождения (ст. 96 УИК РФ);
- возможность выезда осужденных к лишению свободы за пределы исправительных учреждений (ст. 97 УИК РФ) и др.

Уголовно-исполнительный закон устанавливает и обязанности осужденных:

- исполнять установленные законодательством Российской Федерации обязанности граждан Российской Федерации, соблюдать принятые в обществе нравственные нормы поведения, требования санитарии и гигиены;
- соблюдать требования федеральных законов, определяющих порядок и условия отбывания наказаний, а также принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов;
- выполнять законные требования администрации учреждений и органов, исполняющих наказания;

- вежливо относиться к персоналу, иным лицам, посещающим учреждения, исполняющие наказания, а также к другим осужденным.
- являться по вызову администрации учреждений и органов, исполняющих наказания, и давать объяснения по вопросам исполнения требований приговора. В случае неявки осужденный может быть подвергнут принудительному приводу (ст. 11 УИК РФ) и др.

Особенности правового положения лиц, находящихся в местах принудительного содержания, также определяются соответствующими отраслевыми законами: Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-Ф3 «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее — Федеральный закон «О содержании под стражей...»); Федеральный закон от 26.04.2013 № 67-Ф3 «О порядке отбывания административного ареста» (Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-Ф3 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (Федеральный закон от 24.06.1999) № 120-Ф3 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»

Значимым в деле обеспечения механизма реализации законодательных установлений является отраслевое нормотворчество, выражающееся в постановлениях Правительства РФ, правилах внутреннего распорядка, положениях, приказах. В числе таких нормативных актов: постановление Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 (в ред. от 26.11.2013 № 1069) «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» 60; постановление Правительства РФ от 04.06.1997 № 669 (в ред. от 17.12.2019) «Об утверждении Положения о дисциплинарной воинской части»; постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 (в ред. от 17.07.2016, № 554) «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы или ее территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

Особое значение имеют: постановление Правительства РФ от 11.04.2005 № 205 «О минимальных нормах питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы, а также о нормах питания и материально-бытового обеспечения подозреваемых

<sup>56</sup> СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

<sup>57</sup> СЗ РФ. 2013. № 17. Ст. 2034.

<sup>58</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>59</sup> СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

<sup>60</sup> СЗ РФ. 2003. № 42. Ст. 4077.

и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний, в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации и пограничных органов Федеральной службы безопасности, на мирное время»; приказ МВД России от 19.10.2012 № 966 «Об установлении повышенных норм питания, рациона питания и норм замены одних продуктов питания другими, применяемых при организации питания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 26.06.2018 № 397)<sup>61</sup>.

Основными ведомственными нормативными правовыми актами, определяющими порядок реализации прав, законных интересов, обязанностей лиц, находящихся в местах принудительного содержания, являются правила внутреннего распорядка указанных мест. В их числе: приказ МВД России от 22.11.2005 № 950 (ред. от 18.10.2012) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел»<sup>62</sup>; приказ Минюста РФ от 04.07.2022 № 110 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы»; приказ МВД РФ от 10.02.2014 № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста»; приказ МВД РФ от 01.09.2012 № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей».

Несмотря на то что на законодательном и ином нормативно-правовом уровнях сделано очень много в сфере обеспечения прав и законных интересов лиц, находящихся в местах лишения свободы, в данной сфере еще остаются вопросы, требующего своего разрешения.

Так, одной из особенностей действующего уголовно-исполнительного законодательства является то, что в целом ряде случаев законодатель установил, с одной стороны, бланкетный характер ограничений на уровне нормативных правовых ведомственных нормативных актов, с другой стороны, право на их установление во многих случаях предоставлено на усмотрение администрации.

Вызывает вопрос правомерность установления ограничений на нормативном правовом уровне, на уровне ведомственных нормативных

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Российская газета. 2012. 10 дек.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 51.

актов. Систематический анализ норм в рассматриваемой сфере позволяет заключить, что определенный нормативный массив представлен подзаконными и ведомственными нормативными актами, в частности ведомственными приказами, инструкциями, наставлениями и др.

На этот счет уместно привести определение Конституционного Суда РФ от 12.07.2006 № 378-0. Гражданин А. И. Владимиров обжаловал положения ч. 6 и 8 ст. 82 УИК РФ, которые, по его мнению, наделяют Министерство юстиции РФ правом по своему усмотрению и не на основании закона определять степень, характер и объем ограничений конституционных прав и свобод, утверждая в Правилах внутреннего распорядка исправительных учреждений Перечень подлежащих изъятию вещей и предметов, которые осужденным запрещается иметь при себе, получать в посылках, передачах, бандеролях либо приобретать.

В определении указывается, что сам по себе бланкетный характер нормы еще не свидетельствует о ее неконституционности. Бланкетный характер ч. 6 и 8 ст. 82 УИК РФ обусловлен интересами обеспечения стабильности установленного им регулирования, поскольку дать в законе перечень вещей и предметов, которые осужденные не вправе иметь при себе, невозможно в силу их объективно изменяющихся ассортимента, характеристик и значения. При этом ч. 6 и 8 ст. 82 УИК РФ допускают осуществление Министерством юстиции РФ лишь вторичного нормативного регулирования на основе и во исполнение специальных предписаний УИК РФ, который предусматривает возможность ограничения прав осужденных приобретать имущество и использовать его. То обстоятельство, что перечень вещей и предметов, не подлежащих использованию осужденными, дается не в самом федеральном законе, а в подзаконном нормативном правовом акте, не свидетельствует о неконституционности соответствующего правового регулирования, поскольку подзаконный акт лишь конкретизирует закрепленное на законодательном уровне правоограничение<sup>63</sup>.

Представляется, что в уголовно-исполнительном законе в качестве задачи следует определить обеспечение прав и законных интересов осужденных. Закрепление такой нормы должно лежать в основе определения и применения основных средств исправления осужденных, определения сущностной стороны исполнения наказания. При исполнении наказания в виде лишения свободы она будет заключаться в самом факте изоляции от общества. Во всем остальном правовое положение осужденного не должно отличаться от правового положения других граждан за определенными исключениями, обусловленными

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 12.07.2006 № 378-0 «По жалобе гражданина Владимирцева Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав частями 6 и 8 ст. 82 УИК РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

фактом изоляции. На законодательном уровне должен быть определен исчерпывающий перечень запретов и ограничений для осужденных. Возможности администрации исправительного учреждения по ухудшению правового положения осужденного должны быть сведены до минимума. Административное усмотрение должно допускаться только в целях улучшения его условий отбывания наказания.

Анализ численности лиц, умирающих от заболеваний в исправительном учреждении до решения суда и после направления материалов в суд, показал, что значительная часть тяжело больных осужденных умирают, не дождавшись рассмотрения ходатайства судом о досрочном освобождении в связи с болезнью.

Одной из норм, обеспечивающих реализацию права на жизнь и здоровье, является норма, содержащаяся в ст. 81 УК РФ. В судебной и уголовно-исполнительной практике возникает целый рад вопросов, связанных с ее реализацией. Так, до настоящего времени законодателем четко не решен вопрос о характере освобождения от отбывания наказания в связи с болезнью осужденного, то есть является ли такое освобождение безусловным и окончательным либо оно представляет собой условное освобождение со всеми вытекающими отсюда юридическими последствиями для освобождения лица.

При рассмотрении вопроса о досрочном освобождении от дальнейшего отбывания наказания по рассматриваемому основанию возникает тема решения вопроса в отношении осужденных, которые по своим криминолого-личностным характеристикам не могут быть освобождены от отбывания наказания досрочно в связи с тяжелой болезнью. Представляется что для таких осужденных должны быть созданы особые условия отбывания наказания, позволяющие родственникам, близким посещать его и оказывать ему помощь. Видимо для этого потребуется создание соответствующих отделений в исправительных учреждениях.

Проблемным вопросом является тема реализации права человека и гражданина на труд. Если данный вопрос однозначно решен в отношении осужденных отбывающих наказание в исправительных учреждениях (они обязаны трудиться — ч. 1 ст. 103 УИК РФ), подозреваемых и обвиняемых (по их желанию они привлекаются к труду — ст. 27 Федерального закона «О содержании под стражей…»), в отношении лиц, отбывающих арест, какие-либо законодательные установления отсутствуют.

В условиях большого количества различных видов мест принудительного содержания, значительного числа лиц, находящихся в них, наличие множества законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность указанных мест, определяющих особенности правового статуса граждан, содержащихся в них, наличие

расхождений в правовом статусе таких лиц, находящихся в одинаковых условиях, напрашивается вывод о необходимости систематизации и кодификации законодательных и иных нормативных правовых актов в исследуемой сфере. Формой их реализации мог бы стать закон «О содержании лиц в местах принудительного содержания».

Структурно закон может состоять из двух частей: Общей и Особенной. В первой части должны быть нормы, закрепляющие правовой статус граждан, вне зависимости от вида места принудительного содержания. Во второй части — особенности правового положения лиц в зависимости от вида такого места.

## § 3. Гарантии реализации прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания

Вопросы реального обеспечения прав, свобод и законных интересов заложены прежде всего в Конституции РФ (ч. 2 ст. 21, ч. 2 ст. 22, ч. 2 ст. 23, ч. 2 ст. 27 и др.). Провозглашая те или иные права и свободы человека и гражданина, Конституция непосредственно определяет гарантии их обеспечения или отсылает к федеральным законам. Так, например, отсылочные нормы гарантийного характера имеют место при решении вопроса об обеспечении права на охрану здоровья и медицинскую помощь: «Сокрытие должностным лицом фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом» (ч. 3 ст. 41 Конституции РФ).

Анализ действующего законодательства в рассматриваемой сфере позволяет констатировать, что его можно классифицировать на следующие группы:

- 1) конституционное законодательство (Конституция РФ);
- 2) законы общего характера, распространяющиеся на всех граждан, в том числе на исследуемую категорию лиц;
- 3) отраслевое законодательство, регламентирующее особенности правового положения лиц в зависимости от вида места принудительного содержания граждан<sup>64</sup>.

Конституционные нормы были приведены выше.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Канкулов А. Х. Гарантии обеспечения реализации прав, свобод, законных интересов лиц, пребывающих в местах принудительного содержания органов внутренних дел // Обеспечение прав и свобод человека в деятельности правоохранительных органов: сборник статей / под науч. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. Я. Гришко, канд. юрид. наук, доц. Д. Е. Некрасова. Рязань: Рязанский филиал МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. С. 42–48.

К числу законов общего характера следует прежде всего отнести Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-Ф3 (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» по отношению к отраслевым законам он является базисным, определяющим. Закон устанавливает порядок рассмотрения обращений всех граждан. Он закрепляет права гражданина при рассмотрении обращения (ст. 5), определяет гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением (ст. 6), обязательность принятия обращения к рассмотрению (ст. 9), порядок рассмотрения отдельных обращений (ст. 11), сроки рассмотрения письменного обращения (ст. 12), за невыполнение данных обязанностей предусматривается ответственность (ст. 15).

К указанной группе с определенным допуском можно отнести Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-Ф3 «О полиции». В данном законе содержатся нормы, которые определяют назначение полиции, правовое положение ее сотрудников независимо от места и характера службы, вида места принудительного содержания граждан. Среди таких норм определено предназначение полиции.

В законодательстве, регламентирующем деятельность мест принудительного содержания, имеют место отдельные статьи, содержащие нормы, которые гарантируют возможности реализации прав, свобод и законных интересов лиц, в них находящихся<sup>66</sup>.

Целый ряд законодательных норм конкретизирует действия администрации мест принудительного содержания по материально-бытовому и медико-санитарному обеспечению. Это, в частности, выражается:

- в создании условий, отвечающих требованиям гигиены, санитарии, пожарной безопасности;
- в предоставлении индивидуального спального места и бесплатной выдаче постельных принадлежностей;
- в установлении санитарной площади в камере на одного человека;
- в обязательной безотлагательной медицинской помощи в случае получения содержащимся телесных повреждений, при ухудшении состояния здоровья и др.

Законодательные установления, направленные на создание условий для реализации лицами, находящимися в местах принудительного содержания, своих прав, находят реализацию в иных нормативных правовых актах. Одним из таких актов являются правила внутреннего распорядка того или иного учреждения.

<sup>65</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Гл. 2 Федерального закона «О содержании под стражей...»; гл. 3 Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста».

Нормативными правовыми актами, в частности, определяются задачи медицинских работников мест принудительного содержания по медико-санитарному обеспечению лиц, находящихся в них<sup>67</sup>, и условия установления повышенных норм питания<sup>68</sup>.

Соответствующие нормы имеют место в Федеральном законе «О порядке отбывания административного ареста». В нем закреплено такое установление, как обеспечение возможности получения юридической помощи лицами, подвергнутыми административному аресту, — ст. 11 и др. Закон определяет порядок дачи ответов на письменные обращения: они передаются лицам, находящимся под арестом, под расписку, ответы на письменные обращения в адрес администрации места отбывания административного ареста даются в течение двух суток (ч. 2 ст. 12).

Ответы на данные обращения объявляются в течение суток, а в случае получения дополнительной проверки — в течение двух суток (ч. 4 ст. 12).

Для написания обращений и писем арестованным выдаются письменные принадлежности (ч. 5 ст. 12).

В плане должного медицинского обеспечения (проведение медицинского освидетельствования) информацию о заболевании арестованного, получении им травмы или увечья, препятствующих отбыванию ареста, либо в случае его смерти администрация места отбывания ареста незамедлительно доводит до прокурора (ч. 5 ст. 14).

На обеспечение реализации прав, свобод и законных интересов арестованных направлены и нормы, устанавливающие обязанности администрации и сотрудников места отбывания административного ареста (ст. 19). Среди них законодатель выделяет обязанность сотрудников «обеспечивать соблюдение прав лиц, подвергнутых административному аресту» (п. 4 ч. 2 ст. 19).

Более детально вопросы обеспечения прав, свобод и законных интересов административно арестованных регламентируются в ведомственном нормативном правовом порядке. Так, правила внутреннего распорядка мест<sup>69</sup>, где исполняется данное наказание, устанавливают: необходимые условия проведения прогулки (п. 30); порядок отправления религиозных обрядов (п. 42); порядок направления обращений,

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Инструкция о порядке медико-санитарного обеспечения лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, утв. приказом МВД России и Минздрава России от 31.12.1999 № 1115/475.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Приказ МВД России от 19.10.2012 № 966 «Об установлении повышенных норм питания...».

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Правила внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста, утв. приказом МВД России от 10.02.2014 № 83 // Российская газета. 2014. 4 июля (ред. от 30.08.2017).

в частности в Европейский Суд по правам человека (п. 74); порядок помывки в душе и смены постельного белья (п. 54).

В последнем случае лицам, подвергнутым административному аресту, предоставляется возможность помывки в душе не реже одного раза в неделю продолжительностью не менее 15 минут. По нашему мнению, с такой редакцией данной нормы трудно согласиться, тем более что она не дифференцирует арестованных по полу. Представляется, что с гигиенических позиций всем лицам, пребывающим в местах принудительного содержания, независимо от их вида, эта возможность должна предоставляться не реже двух раз в день.

При наличии жалоб на плохое самочувствие по просьбе вновь поступившего, а также при наличии телесных повреждений дежурный обязан вызвать медицинского работника (п. 61).

При наличии поводов для вызова скорой медицинской помощи, предусмотренных приказом Минздрава России от 20.07.2013 № 388н «Об утверждении порядка оказания скорой, в том числе скорой специализированной медицинской помощи», безотлагательно вызывается выездная бригада скорой медицинской помощи (п. 63).

Лица, содержащиеся в местах отбывания административного ареста, имеют возможность сами контролировать реализацию своих прав. Это осуществляется, в частности, путем размещения на информационном стенде соответствующей информации (п. 79).

Нормы, содержащиеся в постановлении Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания...», создают правовую основу для реализации прав и законных интересов данных лиц относительно условий их содержания, обеспечения питанием и медицинским обслуживанием.

Они регламентируют порядок и основания водворения указанных лиц в специальные помещения, предусматривают раздельное содержание определенных категорий задержанных (п. 14).

Возможность реализации прав, свобод и законных интересов несовершеннолетними в условиях пребывания в местах принудительного содержания заложена прежде всего в Федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». В пункте 4 ст. 9 закона устанавливается ответственность сотрудников центра временного содержания несовершеннолетних за нарушение прав несовершеннолетних, а также за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по их содержанию.

Важной нормой закона является установление временного нахождения в центре временного содержания несовершеннолетних — не более 30 суток. В исключительных случаях это время может быть продлено на срок до 15 суток (ч. 6 ст. 22).

Условия, обеспечивающие возможность реализации прав, свобод и законных интересов несовершеннолетними, заложены также в ведомственном нормативном правовом акте $^{70}$ .

Прежде всего это выражается в определении задач центра. Одной из них является определение цели защиты жизни и здоровья несовершеннолетних (п. 10.1).

Особое место в системе гарантий обеспечения прав, свобод и законных интересов занимает правовое просвещение и правовое информирование. Правовая безграмотность лиц, находящихся в местах принудительного содержания, является одним из значимых факторов, создающих условия для нарушения их прав, свобод и законных интересов. Кроме того, данным обстоятельством во многом объясняется подача ими жалоб, которые в большинстве своем не подтверждаются.

Одной из форм правового просвещения и правового информирования является оказание правовой помощи лицам, находящимся в местах принудительного содержания. Базисной нормой здесь является конституционная норма, гарантирующая право на получение квалифицированной юридической помощи (ч. 1 ст. 48 Конституции РФ).

Данное законодательное установление отражено в отраслевых законодательных и иных нормативных правовых актах $^{71}$ .

Одним из значимых средств правового просвещения и правовой информированности данной категории лиц является оказание им бесплатной юридической помощи. Речь идет о той их части, которая в силу объективных обстоятельств не имеет возможности получить эту помощь платно: инвалиды, несовершеннолетние и др.

<sup>70</sup> Инструкция по организации деятельности центра временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, утв. приказом МВД России от 01.09.2012 № 839 // Российская газета. 2012. 17 декабря.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Согласно Федеральному закону «О порядке отбывания административного ареста» для получения юридической помощи лицам, подвергнутым административному аресту, предоставляются свидания с адвокатами или иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи, без ограничения числа таких свиданий, продолжительностью до двух часов. По заявлению лица, подвергнутого административному аресту, свидания с адвокатами или иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи, предоставляются наедине вне пределов слышимости третьих лиц и без применения технических средств прослушивания при условии возможности осуществления администрацией и сотрудниками места отбывания административного ареста визуального контроля (ст. 11).

Правила внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений органов внутренних дел, утв. приказом МВД РФ от 22.11.2005 № 950, содержат норму, регламентирующую участие подозреваемых и обвиняемых в семейно-правовых отношениях и гражданско-правовых сделках (п. 112–115).

Говоря о правовых и организационных гарантиях обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания, нельзя не сказать о проблемах, возникающих при их реализации, направленных для дальнейшего совершенствования законодательства и практики его реализации.

Одной из значимых тем для рассматриваемых учреждений является вопрос привлечения лиц, в них содержащихся, к труду. Международные нормы права запрещают принудительный и обязательный труд. Исключение составляет только работа лиц на основании приговора суда в отношении лиц, находящихся в заключении<sup>72</sup>. Лица, пребывающие в рассматриваемых местах, таковыми не являются. В отношении данного контингента лиц можно говорить только о привлечении к труду сугубо на добровольной основе. Такая возможность в плане ее правового регулирования имеет место только в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений<sup>73</sup>.

Представляется, что данный вопрос должен быть урегулирован и относительно других видов мест принудительного содержания, находящихся в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (спецприемник, центр временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, центр содержания несовершеннолетних правонарушителей), места исполнения административного ареста.

Сопоставление правового положения подозреваемых, обвиняемых и административно арестованных и осужденных позволяет выявить в них как общее, так и особенное.

Идентичными являются:

- право на получение информации о своем правовом положении;
- право на личную безопасность;
- право на свидание с родственниками и иными лицами;
- право на обращение, в том числе в суд;
- право на получение бесплатного питания, материально-бытового и медико-санитарного обеспечения;
- право на пользование собственными постельными принадлежностями, другими вещами и предметами;
- право пользоваться изданиями периодической печати и литературой;

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Конвенция № 22 Международной организации труда «Относительно принудительного или обязательного труда» (принята в г. Женеве 28 июня 1930 г. на 14-й сессии Генеральной конференции МОТ); Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 с изм. от 21.09.1970, 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г. // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Согласно п. 109 Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания указанные лица могут привлекаться к труду только по желанию на возмездной или безвозмездной основе.

- право заниматься самообразованием;
- право на вежливое обращение и др.
- право на переписку и пользование письменными принадлежностями;
  - право на получение посылки и передачи;
  - право на участие в гражданско-правовых сделках;
  - право на повышенные нормы питания отдельных категорий.

Особенными правами лиц в местах отбывания административного ареста являются:

- возможность распоряжаться собственными денежными средствами;
- право на компенсацию за нарушение условий содержания под стражей (ст. 17.1 Федерального закона «О содержании под стражей...»).

Представляется, что не все особенные права лиц в различных местах принудительного содержания имеют под собой обоснование. С точки зрения обеспечения естественных и конституционных прав, например, трудно объяснить создание улучшенных материально-бытовых условий в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых для женщин, имеющих детей (ст. 30 Федерального закона «О содержании под стражей...»), и отсутствие таких условий для мужчин, являющихся единственным родителем. Здесь можно говорить о прямом нарушении Конституции РФ относительно равных прав мужчин и женщин: мужчина и женщина имеют равные права и свободы и «равные возможности для их реализации» (ч. 3 ст. 19). Непонятно также, почему такие условия должны создаваться только в данных учреждениях, а не во всех видах мест принудительного содержания.

В другом случае вызывает недоумение наделение подозреваемых и обвиняемых, находящихся в изоляторах временного содержания, и осужденных правом на компенсацию за нарушение условий содержания соответственно (ст. 17.1 Федерального закона «О содержании под стражей...», ст. 12.1 УИК РФ) и отсутствие такого права у лиц, пребывающих в иных местах принудительного содержания. Проблемность в данном вопросе актуализируется в силу того, что нарушение условий содержания является одним из распространенных для большинства указанных мер. Распространение приведенной нормы на все виды мест принудительного содержания, безусловно, усилило бы правовые гарантии обеспечения прав и законных интересов лиц в таких местах независимо от их вида.

Изучение вопросов условий пребывания лиц в местах принудительного содержания позволило выявить такой проблемный вопрос, как наличие доступной среды для инвалидов и других маломобильных категорий граждан. В указанных местах, как правило, отсутствуют пандусы, различные держатели, приспособления в местах общего пользо-

вания<sup>74</sup>. При этом обращает на себя внимание тот факт, что ни в одном из изученных автором материалов проверок (актов прокурорского реагирования, справок по результатам ведомственных проверок, заключений уполномоченных по правам человека и общественных наблюдательных комиссий) данные обстоятельства не отражены.

Отдельные нормы, на взгляд автора, необоснованно допускают административное усмотрение при их реализации<sup>75</sup>. В. В. Черников, констатируя низкое качество правового регулирования и высокую сложность действующего нормативного материала, отмечает в нем много неопределенностей, недосказанностей, несогласованностей, что вынуждает правоприменителя действовать самостоятельно<sup>76</sup>. Это подтверждается и правоприменительной практикой содержания подозреваемых, обвиняемых и административно наказанных в местах принудительного содержания.

Анализируемое законодательство вызывает вопросы и по существу. Недоумение вызывает ситуация, когда «по количеству свиданий с родственниками в месяц в часах обвиняемые и подозреваемые, находящиеся под стражей, приравнены к осужденным, отбывающим наказание в исправительных колониях особого режима или в тюрьме...»<sup>77</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Между тем, например, помещение в указанные места «лиц, не способных самостоятельно передвигаться либо страдающих жизнеугрожающими заболеваниями (состояниями), в условиях, не учитывающих особенности их состояния здоровья, при отсутствии надлежащего ухода со стороны сотрудников органа или учреждения (в том числе оказания лицу помощи в перемещении, гигиенических процедурах) может свидетельствовать о нарушении условий содержания (часть 1 статьи 20, статья 21 Конституции Российской Федерации, часть 3 статьи 62 КАС РФ)», отмечается в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 47 (п. 15).

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Например, нормативные правовые акты предусматривают отдельное размещение курящих и некурящих как возможность. Возникает вопрос: кто и как определяет эту возможность? В той редакции, в которой данная норма изложена, можно делать вывод, что их определяет сама администрация этих мест.

Аналогична ситуация с возможностью совместного в отдельном помещении содержания близких родственников иностранных граждан. Здесь возникают по крайней мере два вопроса: при каких условиях это возможно, кто определяет наличие или отсутствие таких возможностей и почему данная норма исключила такие возможности у лиц без гражданства? Думается, что данный вопрос подлежит решению на законодательном уровне.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Черников В. В. Юридические пределы полицейского усмотрения // Юридическая техника. 2018. № 12. С. 25.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Крусс В. И., Копылов В. В. Некоторые проблемы реализации правового статуса лица, обвиняемого в совершении преступления и содержащегося под стражей // Человек: преступление и наказание. 2010. № 1. С. 109.

Следует согласиться с авторами, считающими, что предоставление подозреваемым и обвиняемым не более двух свиданий в месяц продолжительностью до трех часов не отвечает требованиям о максимальной естественности семейных отношений<sup>78</sup>. «Учитывая презумпцию невиновности лиц, содержащихся под стражей... установленное количество свиданий необоснованно мало», — пишет И. В. Караваев<sup>79</sup>. Такое ограниченное количество свиданий, по мнению автора, никак не может способствовать реализации в должной мере нормы, закрепленной в п. 113 Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, относительно права подозреваемых и обвиняемых участвовать в семейно-правовых отношениях.

Предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в 2017 г. стали нормы административного законодательства. Постановлением от 23.05.2017 № 14-П Конституционный Суд признал положение ст. 31.7 и 31.9 КоАП РФ не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они не позволяли разрешить в судебном порядке вопрос о правомерности дальнейшего содержания лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении, при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии на момент рассмотрения данного вопроса фактической возможности исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации<sup>80</sup>. Соответствующие поправки в КоАП РФ были внесены, но случаи неоправданно длительного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в центрах временного содержания продолжают иметь место<sup>81</sup>. Отдельные законодательные нормы носят декларативный характер и требуют иного нормативно-правового подкрепления<sup>82</sup>.

Анализ законодательства и иных нормативных правовых актов, регламентирующих исполнение содержания под стражей подозреваемых

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> *Караваев И. В.* Правовое регулирование предоставления свиданий подозреваемым и обвиняемым в местах содержания под стражей // Уголовно-исполнительное право. 2015. № 1. С. 84.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> *Караваев И. В.* Указ. соч.

<sup>80</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 № 14-П.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> *Клин Б.* Хуже, чем в СИЗО. Правозащитники посетили центр содержания мигрантов // Известия. 2019. 12 ноября.

Речь, в частности, идет о Федеральном законе «О содержании под стражей...», предусматривающем создание улучшенных материально-бытовых условий в данных учреждениях для беременных женщин, женщин, имеющих при себе детей, несовершеннолетних. Ни на законодательном, ни на ином нормативном правовом уровне не приведено понятие таких условий, не раскрыто их содержание.

и обвиняемых в совершении преступлений, различных видов административных наказаний, связанных с помещением граждан в места принудительного содержания, их сопоставление друг с другом позволяют сделать следующие выводы.

- 1. Обеспечение прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания обеспечивается системой: конституционных норм, федеральных и иных законов, других нормативных правовых актов, регламентирующих условия и порядок пребывания в них; законодательных норм, гарантирующих реализацию прав, свобод и законных интересов, специальных субъектов правозащиты в исследуемой сфере, свидетельствующих о наличии целостной системы гарантирующих защиту прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел.
- 2. Нормы отраслевых законов в ряде случаев имеют отличия, которые трудно объяснить особенностями того или иного вида административного наказания. Речь, в частности, идет: о возможности подозреваемых и обвиняемых, находящихся в изоляторах временного содержания, трудиться и об отсутствии такой возможности у лиц, отбывающих административный арест; о праве подозреваемого, обвиняемого в случае нарушения условий их содержания под стражей обратиться в суд с административным исковым заявлением о присуждении компенсации за такое нарушение и об отсутствии такого права у лиц, отбывающих административные наказания. Одной из причин такого положения является отсутствие системного подхода к формированию законодательства в данной сфере. Это отмечают и другие авторы<sup>83</sup>.
- 3. Отраслевые законы содержат отсылочные нормы, затрагивающие права и законные интересы лиц в местах принудительного содержания, реализация которых зависит от судейского усмотрения или усмотрения должностных лиц органов внутренних дел, администрации мест принудительного содержания. Например, раздельное помещение курящих и некурящих предусматривается при наличии возможности (ст. 33 Федерального закона «О содержании под стражей…»). Из данной нормы следует, что такую возможность определяет администрация мест принудительного содержания.
- 4. В отдельных отраслевых законах отсутствуют нормы, устанавливающие права, обязанности, законные интересы лиц, пребывающих в местах принудительного содержания, их должностных лиц, формы контроля и надзора за обеспечением прав, свобод и законных интересов граждан.

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> Понамарева Ю. Ю., Фомина М. Г., Щеголева Н. А. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования общественного контроля за обеспечением права человека в местах принудительного содержания // Российский следователь. 2017. № 12. С. 49.

# Глава 2. ХАРАКТЕРИСТИКА НАРУШЕНИЙ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ, ДЕТЕРМИНАНТЫ, ИХ ОБУСЛОВЛИВАЮЩИЕ

## § 1. Характеристика нарушений прав человека в местах принудительного содержания уголовно-исполнительной системы

Несмотря на значительные шаги по совершенствованию законодательства и практики его реализации в сфере обеспечения прав, свобод и законных интересов осужденных, анализ обращений осужденных к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, авторские исследования свидетельствуют о необходимости совершенствования деятельности в данной сфере. Изучение характера обращений осужденных и других лиц позволяют вырабатывать соответствующие меры по конкретным направлениям правозащитной деятельности. Приведенный анализ обращений свидетельствует, что наибольшее количество вопросов посвящено теме здравоохранения. Обращения касались таких вопросов, как установления или изменения группы инвалидности, истребования медицинских документов из органов здравоохранения или из мест лишения свободы при освобождении.

Общие проблемы, характерные для российского здравоохранения в целом, в местах изоляции присутствуют в концентрированном виде:

- бездушие медицинского персонала;
- отказ в направлении на стационарное лечение;
- низкая доступность специализированной и узкоспециализированной медицинской помощи, различных видов клинических исследований;
  - недостаток лекарственных средств;
- несоответствие условий содержания медицинским требованиям к режиму и диете больных;
  - нарушение санитарных норм и правил;
- трудности в прохождении медико-социальной экспертизы на предмет установления инвалидности;
  - сложности в реализации права на освобождение от болезни.

Второй по количеству блок вопросов — об условиях содержания. Специфическим вопросом, характерным для лиц, содержащихся в следственных изоляторах, является соблюдение норм жилой площади камеры.

Среди других вопросов:

- нарушение порядка и сроков отправления корреспонденции;
- необоснованное, а также несоразмерное тяжести нарушения наложение мер взыскания;
- несоблюдение прав подозреваемых, обвиняемых и лиц, отбывающих наказание, на достойные условия содержания;
- несоблюдение минимальной допустимой температуры воздуха в жилых помещениях исправительного учреждения;
- необеспечение осужденных инвалидов I и II групп улучшенными жилищно-бытовыми условиями;
- жестокое обращение в отношении осужденных со стороны сотрудников и администрации исправительных учреждений, в том числе применение грубой физической силы, оказание психологического давления;
  - правомерность и обоснованность оплаты труда осужденных;
- проблемы обеспечения осужденных вещевым довольствием по сезону, в том числе отсутствие в полном объеме в зимний период теплой одежды, предусмотренной нормами вещевого довольствия осужденных;
- неоформление осужденным листков временной нетрудоспособности, невыплата пособий по временной нетрудоспособности;
- задержки при перечислении денежных средств, имеющихся на лицевых счетах осужденных, по месту убытия при переводе осужденного из одного исправительного учреждения в другое;
- нарушение прав осужденных на освобождение от отбывания наказания в связи с имеющимися у них заболеваниями;
- непредоставление адвокатами соответствующей квалифицированной помощи своим доверителям или предоставление ее не в полном объеме;
- ограничение прав осужденных в государственной регистрации заключения брака.

Касаясь вопроса о нарушении порядка и сроков отправления корреспонденции, следует отметить, что одним из ее аспектов является не отправка администрацией исправительного учреждения обращений в органы государственной власти осужденных, которые не имеют средств для приобретения конвертов.

Говоря об узких местах, связанных с материально-бытовым обеспечением осужденных, следует прежде всего выделить вопрос о создании так называемых вспомогательных помещений для осужденных:

комнат для приема и приготовления пищи, хранения вещей, туалетных комнат и др.

По действующему законодательству основным способом защиты трудовых прав осужденных к лишению свободы является государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства. Реализуется этот способ путем обращения в органы прокуратуры, так как именно прокуратура является независимым органом, уполномоченным осуществлять надзор и контроль в данной области. Взаимодействие федеральной инспекции труда с прокуратурой, выраженное в виде совместных проверок, может стать наиболее эффективным способом защиты трудовых прав осужденных. Осужденные, отбывающие наказание в исправительных учреждениях, лишены такого способа защиты трудовых прав, как защита трудовых прав работников профессиональными союзами, поскольку профессиональные союзы в исправительных учреждениях не могут быть созданы в силу специфики труда в местах лишения свободы. Самозащита права юридически возможна, но фактически нереальна в условиях исправительного учреждения.

Особое значение вопросов организации труда лиц, содержащихся в местах лишения свободы, обусловлено тем, что несоблюдение законодательства в данной сфере влечет за собой нарушение прав не только осужденных, но и других категорий граждан — несовершеннолетних, нетрудоспособных и престарелых, перед которыми у осужденных имеются алиментные обязательства; лиц, пострадавших в результате совершения преступлений, перед которыми у осужденных имеются обязательства по возмещению нанесенного ущерба. В условиях отсутствия специального государственного механизма, гарантирующего компенсацию пострадавшим нанесенного преступлением вреда, единственным источником для этого остается заработная плата, получаемая осужденными в местах лишения свободы. Однако зачастую мизерный размер оплаты труда осужденного или полное ее отсутствие практически не позволяет жертвам преступных посягательств надеяться на реальное возмещение ущерба.

Особую обеспокоенность вызывают жалобы на привлечение осужденных к труду без его оплаты, что является нарушением ст. 37 Конституции РФ, а также ст. 106 УИК РФ, в соответствии с которой без оплаты труда осужденные могут привлекаться только к выполнению работ по благоустройству исправительных учреждений и прилегающих к ним территорий. Несмотря на это, как следует из писем осужденных, практика невыплаты осужденным заработной платы, к сожалению, получила распространение и принимает различные формы — такие, как привлечение к общественно полезному труду на производственных объектах, для которых штатным расписанием предусмотрена оплата труда; привлечение осужденных к труду без документального оформ-

ления и т.д. При этом многим из них предлагают писать заявление о работе без оплаты, на общественных началах.

Таким образом, осужденные выступают в качестве не просто дешевой, в ряде случаев и бесплатной рабочей силы, существенно ограниченной в своих правах, в том числе обязанностью трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений. Это приводит к дискредитации одной из задач уголовно-исполнительного законодательства — охраны прав, свобод и законных интересов осужденных.

Кроме того, осужденные лишены финансовой возможности самостоятельного приобретения предметов первой необходимости, что создает дополнительное социальное напряжение в местах лишения свободы и является одним из факторов возникновения чрезвычайных ситуаций.

Законодательное обеспечение труда осужденных, его организация требуют постоянного внимания со стороны органов прокуратуры. В этом плане представляется необходимым изучить вопрос по совершенствованию надзора за привлечением осужденных к труду; о совершенствовании порядка разработки и утверждения норм выработки в исправительных учреждениях; повышения эффективности контроля за выплатой заработной платы осужденным; необходимости первоочередного привлечения к труду осужденных, имеющих исполнительные листы.

Хронически актуальной для мест лишения свободы остается тема условно-досрочного освобождения. Речь идет о фактах необоснованного отказа в данном виде освобождения. Так, в 2019 г. судами было отказано в условно-досрочном освобождении 17 671 осужденному (32,3 % от общего числа отказов), в отношении которых имелось заключение администрации учреждений о целесообразности освобождения. При этом было принято решение об условно-досрочном освобождении 5 711 осужденных (8,5 % от всех освобожденных условно-досрочно), имеющих отрицательную характеристику.

В. П. Лукин отмечает: «К уполномоченному регулярно поступают жалобы осужденных, которым по решению суда было отказано в условно-досрочном освобождении от дальнейшего отбывания наказания. Анализ жалоб свидетельствует об отсутствии единообразного подхода к признанию осужденного не нуждающимся в дальнейшем отбывании наказания, обнаруживаются и проблемы в законодательном регулировании, снижающие эффективность института условно-досрочного освобождения... Законодатель так и не смог сформулировать четких критериев признания осужденного не нуждающимся в полном отбывании наказания»<sup>84</sup>.

<sup>84</sup> Лукин В. П. О реформировании уголовно-исполнительной системы? // Обеспечение процесса реформирования исполнения наказаний в Российской

В качестве примера уместно привести постановление Верховного Суда РФ об отмене постановления судьи об отказе в удовлетворении надзорного представления от 07.04.2010 № 6-У 10-16<sup>85</sup>. В нем отмечается, что, отказывая осужденному в удовлетворении ходатайства об условно-досрочном освобождении от дальнейшего отбывания наказания, суд первой инстанции мотивировал свое решение тем, что А. осужден за особо тяжкое преступление, а именно за организацию по найму покушения на убийство представителя органа местной власти, а также за преступление, связанное с незаконным оборотом огнестрельного оружия и боеприпасов, что свидетельствует о его повышенной социальной опасности. Кроме того, по мнению суда, осужденный в связи со значительным неотбытым сроком (более 2 лет 10 месяцев) не встал на путь исправления, цель исправления для предупреждения совершения им новых преступлений не достигнута, у него не полностью сформировалось уважительное отношение к общепринятым нормам и правилам человеческого общежития.

В соответствии с ч. 1 ст. 79 УК РФ лицо, отбывающее наказание в виде лишение свободы, подлежит условно-досрочному освобождению, если судом будет признано, что для своего исправления оно не нуждается в полном отбытии назначенного судом наказания. В соответствии с п. «в» ч. 3 ст. 79 УК РФ условно-досрочное освобождение может быть применено после фактического отбытия осужденным не менее 2/3 срока наказания, назначенного за особо тяжкое преступление.

Согласно характеристике, представленной администрацией учреждения ИК-3 УФСИН России по Рязанской области, А. на момент рассмотрения ходатайства отбыл более 2/3 (6 лет 2 месяца) установленного приговором срока наказания, характеризуется положительно, имеет 19 поощрений, переведен на облегченные условия отбывания наказания, взысканий не имел, трудоустроен, к работе относится добросовестно, состоит в самодеятельной организации осужденных — секции физкультуры и спорта. Наличие у А. поощрений, полученных в период отбывания наказания, и отсутствие взысканий свидетельствуют о том, что он встал на путь исправления, своим поведением и добросовестным отношением к труду доказал, что не нуждается в дальнейшем отбывании наказания в виде лишения свободы. Администрацией исправительного учреждения в характеристике осужденного сделан вывод о целесообразности его условно-досрочного освобождения.

Согласно п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21.04.2009 № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбыва-

Федерации: сборник материалов Междунар. науч.-практ. конференции, г. Рязань, 29–30 октября 2009 г. 2-е изд., доп. Рязань, 2010. С. 10.

<sup>85</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 5.

ния наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания» в размень не нуждается в полном отбывании назначенного судом наказания или заслуживает замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания должен быть основан на всестороннем учете данных о его поведении за весь период отбывания наказания. При этом следует учитывать мнение прокурора о наличии либо об отсутствии оснований для признания лица не нуждающимся в дальнейшем отбывании наказания или замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания.

С учетом этих обстоятельств с постановлением судьи Скопинского городского суда Рязанской области от 14.05.2009 об отказе в удовлетворении ходатайства осужденного А. об условно-досрочном освобождении от дальнейшего отбывания наказания и кассационным определением судебной коллегий по уголовным делам Рязанского областного суда от 16.07.2009 согласиться нельзя. При таких обстоятельствах, отметил Верховный Суд РФ, постановление судьи Верховного Суда РФ от 09.02.2010 подлежит отмене, а надзорное преставление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — передаче на рассмотрение президиума Рязанского областного суда. Представляется, что разрешение этого вопроса может быть законодательное определение условий, при которых условно-досрочное освобождение станет обязательным для суда, и условий, при которых такое решение не может быть принято.

Следует заметить, что законодатель и суды в этом отношении в последние годы предпринимают определенные меры. В их числе: право потерпевшего, имеющего законного представителя, участвовать в судебном заседании непосредственно или путем использования систем видео-конференц-связи при рассмотрении вопросов, в том числе об условно-досрочном освобождении (Федеральный закон от 23.04.2013 № 221-Ф3 «О внесении изменений в статью 83 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»); обязанности суда учитывать данные о личности осужденного, его отношении к труду и учебе во время отбывания наказания при решении вопроса о данном виде освобождения; необходимость учета мнения представителя исправительного учреждения и прокурора о наличии либо об отсутствии оснований для признания лица не нуждающимся в дальнейшем отбывании наказания или замены не отбытой части наказания более мягким видом наказания. Тем не менее обозначенная проблема всё еще имеет место.

В обобщении судебной практики Верховного Суда РФ по условно-досрочному освобождению от  $19.06.2014^{87}$  приводятся проблемные

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 7.

<sup>87</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 8.

вопросы, наличие которых порождает жалобы осужденных в этой сфере. В их числе:

- ошибочное применение новых законов, ухудшающих положение осужденного;
- отказ в условно-досрочном освобождении по мотивам не предусмотренным законом (незначительность отбытой части наказания, положительное отношение к воровским традициям, совершение особо тяжких преступлений, представляющих повышенную общественную опасность, наличие только одного поощрения, протест родственников осужденного, отсутствие сведений об удержаниях на содержание ребенка, иностранное гражданство, наличие положительного прогноза психолога относительно отрицательного поведения осужденного после условно-досрочного освобождения).

Близкой к теме условно-досрочного освобождения является проблема досрочного освобождения от дальнейшего отбывания наказания по болезни.

Изучение указанного вопроса в ряде регионов страны привело нас к следующим выводам: в 40 % случаев суды отказывают в этом виде освобождения; 30 % умерли до решения суда; освобождено по решению суда 28 %; 1,2 % умерли до вступления определения суда в законную силу.

При решении вопросов о досрочном освобождении по болезни суды руководствуются главным образом не тяжестью заболевания, а тяжестью совершенного преступления, количеством судимостей, сроком наказания<sup>88</sup>

В сфере законных интересов осужденных находятся вопросы, связанные с их пенитенциарной ресоциализацией: установление инвалидности, получение и перерасчет пенсии, восстановление и получение документов, восстановление и поддержание социальных связей, духовно-нравственное просвещение и воспитание, получение специальности, психологическая помощь, перевода в исправительное учреждение, расположенного на территории другого субъекта Российской Федерации, наиболее близко расположенного к месту жительства близкого родственника<sup>89</sup>.

Следует учитывать, что практически каждое обращение в адрес органов прокуратуры, связанное со сферой исполнения наказания, носит комплексный характер и содержит в себе, как правило, заявления о нарушении различных категорий прав.

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> См.: Тюрьмы и права человека. Рязань, 1998. С. 11.

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup> См.: Ресоциализация лиц, освободившихся из мест лишения свободы: тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. С. 14, 17.

При проверке жалоб, поступающих по вопросам нарушения прав и законных интересов осужденных, определенная часть их не подтверждается. Имеют место случаи, когда такие жалобы поступают со стороны различного рода правозащитных организаций.

Заканчивая рассмотрение вопроса характеристики нарушений прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания уголовно-исполнительной системы, следует отметить, что многие из них получили свое разрешение о новеллах норм уголовно-исполнительного кодекса.

Перспективные направления в данной сфере определены в Концепции развития уголовно-исполнительной системы в Российской Федерации на период до 2030 года, Федеральном законе от 06.02.2023 № 10-ФЗ «О пробации в Российской Федерации». Значимым является принятие в июне 2022 г. новых Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов и исправительных учреждений. Это позволяет усилить законодательную и иную нормативно-правовую базу в сфере предоставления гражданам осуществить свои права, свободы и законные интересы в условиях принудительной изоляции, обеспечить реализацию конституционных и иных законодательных норм должным механизмом реализации.

#### § 2. Характеристика нарушений прав человека в местах принудительного содержания органов внутренних дел

Изучение жалоб, поступивших в адрес уполномоченных по правам человека и общественных наблюдательных комиссий, в органы прокуратуры, от лиц, находящихся в местах принудительного содержания органов внутренних дел, и других граждан позволяет сделать вывод, что они имеют как общий характер, независимо от их вида, так и специфику. При этом их можно разделить на две группы: нарушения, связанные с порядком помещения в места принудительного содержания, и нарушения, связанные с условиями содержания.

К первой группе нарушений следует отнести прежде всего неправомерное помещение в места принудительного содержания. Актуальность темы неправомерного помещения в указанные места подтверждается и примерами из практики Конституционного Суда РФ. Здесь уместно привести постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Е. С. Сизикова» В нем речь идет о неправо-

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.2016 № 25-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 27.5 Кодекса Российской Феде-

мерности нормы, содержащейся в ч. 4 ст. 27.5 КоАП  $P\Phi^{91}$ . На основе изучения данного дела Конституционный Суд  $P\Phi$  принял постановление, которым признал положение ч. 4 ст. 27.5 КоАП  $P\Phi$  не соответствующим Конституции  $P\Phi$ .

В другом случае Конституционный Суд РФ дал отрицательную оценку факту принудительного препровождения заявителя в служебное помещение отдела полиции без последующего составления протокола об административном правонарушении и без предъявления ему каких-либо обвинений<sup>92</sup>.

Другим постановлением Конституционного Суда РФ было указано на необходимость незамедлительного внесения в КоАП РФ изменений, направленных на обеспечение эффективности судебного контроля за

рации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Е. С. Сизикова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 1.

В соответствии с ней срок административного задержания лица, находящегося в состоянии опьянения, исчисляется со времени его вытрезвления. Конституционный Суд напомнил, что предусмотренные статьей 22 Конституции РФ и статьей 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод судебные гарантии права каждого на свободу и личную неприкосновенность охватывают собой любые способы воздействия на физических лиц, практическая реализация которых связана с изоляцией от общества, то есть свидетельствует о фактическом лишении свободы.

«Следовательно, в российской правовой системе, исходя из конституционных принципов юридического равенства и равноправия, должно быть исключено, в том числе в рамках производства по делам об административных правонарушениях, любое отступление (чем бы оно ни аргументировалось и какие бы формы ни принимало) от закрепленных в Конституции Российской Федерации и нормах международного права гарантий свободы и личной неприкосновенности, к числу которых относится запрет задержания лица до судебного решения на срок более 48 часов.

Соответственно, внесудебное принудительное ограничение свободы лица, подвергнутого административному задержанию и находящегося в состоянии опьянения, на период до его вытрезвления не может рассматриваться как не подпадающее под действие статьи 22 Конституции Российской Федерации и статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, позволяющих прибегать к мерам ограничения свободы лишь в случаях, когда их использование оправдано настоятельной потребностью охраны частноправовых и публично-правовых интересов, недостижимой иными средствами, а потому его применение недопустимо в отрыве от конституционного запрета до судебного решения подвергать кого бы то ни было задержанию на срок более 48 часов, — иное приводило бы к игнорированию конституционных гарантий права на свободу и личную неприкосновенность и тем самым к умалению существа данного права», — говорится в постановлении.

92 Постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2017 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Феде-

рального закона "О полиции" в связи с жалобой гражданина В. И. Сергиен-

ко» // Новые законы и нормативные акты. 2017. № 11. C. 81–85.

сроками содержания в специальных учреждениях, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации лиц без гражданства. До внесения указанных изменений при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии фактической возможности их выдворения (по истечении трех месяцев со дня принятия соответствующего постановления), должно быть предоставлено право на обращение в суд с заявлением о проверке законности и обоснованности дальнейшего содержания в специальном учреждении<sup>93</sup>.

Нарушения имеют место и при помещении лиц в помещения для отбывания наказания в виде административного ареста, максимальный срок которого не может превышать 15 суток. Так, в один из районных судов Рязанской области обратился адвокат П. на неправомерность помещения гражданина Н. в помещение для исполнения административного ареста. При проверке были установлены нарушения в процессе судебного рассмотрения данного вопроса и в процедуре приема в учреждение.

Ряд решений Европейского Суда по правам человека были приняты в пользу граждан России, обратившихся к ним в связи с нарушением их прав во время меры пресечения. Так, постановлением Европейского Суда по делу «Фартушан против России» от 08.01.2016 было установлено, что заявитель содержался под стражей непрерывно более 30 часов. Во время содержания был «подвергнут бесчеловечному и унижающему достоинство обращению с целью его принуждения к даче признательных показаний по делу» <sup>94</sup>. Т. В. Стукалова в 2016 г. проводила опрос следователей и пришла к выводу о том, что более 70 % из них в процессе своей профессиональной деятельности встречались с такими фактами <sup>95</sup>.

Проблемы, связанные с нарушением прав, помещением в места принудительного содержания, имеют место при решении вопросов административного выдворения, депортации, реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства: нарушение сроков возбуждения исполнительного производства и вынесения постановления о препровождении до пункта пропуска через государственную границу, волокита и затягивание сроков исполнения судебного постановления о выдворении; неготовность документов, необходимых для реализации процедур.

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 № 14-П.

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> Постановление Европейского Суда по делу «Фартушин против России». Жалоба от 08.01.2016 № 38887/09 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 4. С. 41.

<sup>95</sup> Стукалова Т. В. Актуальные проблемы обеспечения прав и свобод личности органами внутренних дел при производстве предварительного расследования // Юридическая практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 2. С. 449.

В подтверждение изложенного уместно привести жалобу гражданина Азербайджанской Республики Б., адресованную Уполномоченному по правам человека в Рязанской области.

Гражданин Б. постановлением Ряжского районного суда Рязанской области от 21.05.2016 был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ, и ему было назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 3 000 руб. с административным выдворением за пределы Российской Федерации на основании ч. 4 ст. 3.10 КоАП РФ. Указанным постановлением к нему было применено содержание в специальном учреждении до выдворения за пределы Российской Федерации. В этот же день он был водворен в Центр временного содержания иностранных граждан УФМС России по Рязанской области и до момента подачи жалобы находился там (на протяжении более чем двух месяцев)<sup>96</sup>.

Актуальность данного вопроса подтверждается практикой Конституционного Суда  $P\Phi^{97}$ .

Эти вопросы стали предметом особого внимания Европейского Суда по правам человека при рассмотрении дела «Блохин против Российской Федерации» (постановление от 23.03.2016). Суть дела заключалась в том, что Б. в возрасте 12 лет был доставлен в отдел полиции, где его допросили с нарушением норм уголовно-процессуального законодательства. Европейский Суд отметил, что сотрудники полиции не помогли заявителю в получении юридической помощи. Он не был также уведомлен о его праве на адвоката и на присутствие при решении вопроса о помещении в центр его деда или учителя.

Тот факт, что внутригосударственное законодательство не предусматривало юридическую помощь при допросе в полиции несовершеннолетнему, не достигшему возраста уголовной ответственности, не являлся уважительной причиной для несоблюдения этого обязательства. Это противоречило основным принципам, изложенным в международных

 $<sup>^{96}</sup>$  Архив Уполномоченного по правам человека в Рязанской области. 2016. № 01-164/15.

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> В постановлении Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 № 14-П отмечается, что из-за отсутствия у судьи возможности прекратить исполнение принятого им постановления (п. 6 ст. 31.7 КоАП РФ), даже если фактическое выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства по тем или иным причинам затягивается на непредсказуемо длительный срок, последовательное применение действующего законодательства об административных правонарушениях приводит к тому, что содержание таких лиц в специальном учреждении может продолжаться до истечения срока давности исполнения постановления об административном выдворении за пределы РФ, который согласно ч. 1 ст. 31.9 КоАП РФ составляет два года (п. 41).

источниках, которые требуют, чтобы несовершеннолетним была гарантирована юридическая или другая необходимая помощь.

Кроме того, признание, сделанное в отсутствие адвоката, не только было использовано против заявителя в разбирательстве о его помещении в центр временного содержания, но и создало основу в сочетании со свидетельскими показаниями для того, чтобы суды Российской Федерации сделали вывод о том, что его действия содержали признаки вымогательства, что и давало основание для его помещения в центр. Отсутствие юридической помощи во время допроса заявителя милицией невосполнимо затронуло его право на защиту и умалило справедливость разбирательства в целом в нарушение п. 1 и пп. «с» п. 3 ст. 6 Конвенции по правам человека<sup>98</sup>.

При проведении исследования были выявлены нарушения, связанные с раздельным содержанием отдельных категорий подозреваемых, обвиняемых. Так, в результате прокурорской проверки в изоляторе временного содержания МВД России по Кабардино-Балкарской Республике (ИВС МОМВД России «Прохладненский») было установлено, что 9 июля 2017 г. подозреваемые И., Т., А., К., будучи сотрудниками правоохранительных органов, перемещались в автомобиле совместно с другими категориями подозреваемых и обвиняемых в количестве 16 человек<sup>99</sup>.

Среди нарушений прав, свобод и законных интересов лиц в исследуемых учреждениях наиболее значительную долю составляют вопросы, связанные с условиями их пребывания в таких местах $^{100}$ . В структуре указанных нарушений доля нарушений процедурного характера, по итогам исследования, составила 10 %; нарушения, связанные с условиями пребывания в местах принудительного содержания, — 83,8 %.

Так, при рассмотрении ЕСПЧ дела «A.L. (X.W.) против Российской Федерации» было установлено, что в отношении заявителя во время содержания в центре для содержания иностранных граждан допускались нарушения при предоставлении прогулок. Длительность прогулок

<sup>&</sup>lt;sup>98</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 23.03.2016 № 47152/06 «Блохин против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 8. С. 23.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> Письмо прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики от 09.07.2019 № 16-1826.

<sup>100</sup> Под условиями содержания данных лиц следует понимать условия, в которых с учетом установленной законом совокупности требований и ограничений реализуются закрепленные Конституцией РФ, общепринятыми принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации права и обязанности указанных лиц (см.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 47 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2).

составляла от 10 до 30 минут. При этом заявитель всегда находился в одиночестве. Он имел проблемы при получении свиданий с семьей. За четыре с половиной месяца ему было предоставлено лишь четыре свидания с женой. Их длительность составляла менее 30 минут и проводились они в присутствии сотрудника центра. Данный центр не имел кухни. Доставляемая пища была холодной. В меню отсутствовали овощи, фрукты, мясо, молочные продукты. Вода, которой пользовался заявитель, была низкого качества, так как набиралась из водопроводного крана. Имели место издержки в пользовании душем. Последний был холодным. Даже при этих условиях заявитель мог воспользоваться им за четырехмесячное пребывание только пять раз. Имели место трудности со стиркой одежды. Европейский Суд по правам человека постановил, что было нарушение Конвенции по правам человека в части условий содержания в центре<sup>101</sup>.

Этот же заявитель высказал претензии относительно содержания в помещении при дежурной части полиции. Вместо трех часов он находился в ней два дня. В камере отсутствовали туалет и раковина, не было стула и стола. Была слабая освещенность: окно было закрыто металлическим листом, что препятствовало доступу не только дневного света, но и свежего воздуха. Европейский Суд также постановил, что имело место нарушение Конвенции в части условий содержания заявителя в помещении при дежурной части полиции.

В числе других недостатков отмечается нарушение санитарных норм жилой площади, отсутствие в камерах вешалок для верхней одежды, столов, тумбочек для хранения личных вещей, скамеек по лимиту мест в камере, полок для туалетных принадлежностей, радиоприемников, кнопок для вызова дежурного 102. Уполномоченный по правам человека в Смоленской области, описывая условия содержания подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания, приводит факты по отделам полиции «Рославльский» и «Ярцевский». Помещения находятся в подвале, в камерах отсутствуют санузлы, окна, водоснабжение. В связи с отсутствием прогулочных дворов лица, содержащиеся в них, лишены права на прогулки 103.

С такими же фактами мы столкнулись при посещении места отбывания административного ареста, Центра временного содержания инос-

<sup>101</sup> Дело «А.L. (Х.W.) против Российской Федерации», жалоба № 44095/14: постановление Европейского Суда по правам человека от 29.10.2015 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 9. С. 55–66.

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> Оводкова Л. С. Деятельность прокуратуры и уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2014. С. 89.

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Смоленской области за 2014 год. Смоленск, 2015. С. 50–51.

транных граждан и лиц без гражданства УМВД России по Рязанской области. В первом отсутствовал прогулочный двор. Во втором в комнате в 17 кв. м содержалось пять человек; на шесть человек приходилось три табуретки; не оборудован должным образом прогулочный двор (отсутствуют условия для прогулки в случае осадков); отсутствовало помещение для приема пищи, ее прием осуществлялся в жилых комнатах.

К числу нарушений общего характера следует отнести отсутствие условий для совершения религиозных обрядов. В указанных местах принудительного содержания не выделены соответствующие помещения, отсутствует практика приглашения священнослужителей.

На показатели, свидетельствующие о наличии нарушений условий пребывания лиц в местах принудительного содержания, обращается внимание в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018  $N = 47^{104}$ .

При изучении нарушений в исследуемой сфере были выявлены нарушения, характерные для отдельных их видов. Так, применение физической силы было зафиксировано только в изоляторах временного содержания. Отмечая высокую степень латентности применения физической силы в отношении содержащихся, Т. В. Стукалова пишет об ее изощренности: применение электрического тока, удары по пяткам<sup>105</sup>. В изоляторах временного содержания имеют место случаи сокрытия наличия у лиц, содержащихся в них, телесных повреждений, полученных ими при допросах в отделах внутренних дел. Например, такие факты были зафиксированы в решениях Европейского Суда по правам человека от 21.01.2014<sup>106</sup>, от 06.10.2015<sup>107</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup> В качестве таких показателей: переполненность камер (помещений), невозможность свободного перемещения между предметами мебели, отсутствие индивидуального спального места, естественного либо искусственного освещения, достаточного для чтения, отсутствие либо недостаточность вентиляции, отопления, затрудненный доступ к местам общего пользования, отсутствие приватности таких мест, невозможность поддержания удовлетворительной степени личной гигиены, нарушение микроклимата помещений, качества воздуха, еды, питьевой воды, защиты от шума и вибрации (п. 14).

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> Стукалова Т. В. Указ. соч. С. 450.

<sup>106</sup> Дело «Апанди Магомедович Апандиев (Apandi Magomedovich Apandiyev) против Российской Федерации» (жалоба № 18454/04 от 21.01.2014). Решение Европейского Суда по правам человека // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 11. С. 68—77.

<sup>107</sup> Дело «Горщук (Gorshchuk) против Российской Федерации» (жалоба № 31316/09 от 06.10.2015). Решение Европейского Суда по правам человека // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 5. С. 63—66; Дело «Нитцов (Nitsov) против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2013. № 11. С. 49—58; Дело «Казанцев (Каzantsev) против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2013. № 9. С. 39—43.

Отдельная тема — обеспечение прав человека при перевозке (перемещении) в транспорте. Например, при проведении прокурорской проверки мест принудительного содержания в г. Нальчике было установлено, что в автомобиле в одной камере на девять посадочных мест содержалось 12 человек $^{108}$ .

Соблюдение прав человека при перевозке в спецтранспорте нашло отражение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 47, в котором отмечаются признаки их нарушений<sup>109</sup>.

Нарушения прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания можно классифицировать по характеру нарушений и по видам мест принудительного содержания.

К числу нарушений по их характеру следует отнести нарушения, связанные с помещением лица в места принудительного содержания, и нарушения, обусловленные условиями содержания.

Первую группу нарушений составляют:— неправомерное помещение в места принудительного содержания (17 %);

- незаконный перевод подозреваемых и обвиняемых из следственного изолятора в изолятор временного содержания (8 %);
  - применение угроз, избиений и т.п. (33 %);
- нарушение сроков возбуждения исполнительного производства и вынесения постановления, затягивание сроков исполнения судебного постановления о выдворении (61 %);
  - иные (5 %).

Наиболее характерные нарушения прав, свобод и законных интересов, связанные с условиями пребывания:

- для центра временного содержания иностранных граждан: непредоставление возможности совместного содержания с родственниками; несоблюдение санитарных норм жилой площади, приходящейся на одного содержащегося;
- для помещений при дежурных частях органов внутренних дел: несоблюдение норм жилой площади, приходящейся на одного задержанного;

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup> Письмо прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики от 09.07.2019 № 16-1826.

Обеспечение безопасности перевозок соответствующим видом транспорта, пассажировмещаемость транспортного средства, длительность срока нахождения лиц в транспортном средстве, площадь, приходящаяся на одного человека, высота транспортного средства, его достаточная освещенность и проветриваемость, температура воздуха, обеспеченность питьевой водой и горячим питанием при длительных перевозках, предоставление возможности обращения к сопровождающим лицам, соответствие условий перевозки состоянию здоровья лица (п. 18).

- для изоляторов временного содержания: применение незаконных методов обращения;
- для мест исполнения наказания в виде административного ареста: отсутствие условий для проведения свиданий с родственниками и иными лицами, отсутствие возможностей для телефонных переговоров.

Типичные нарушения прав, свобод и законных интересов для всех мест принудительного содержания приводятся в таблице 1.

 $Ta\, \it{fnuua}\, 1$  Нарушения, выявленные в местах принудительного содержания

Характер нарушений	Распределение, %
При оказании медицинской помощи	15,5
Неудовлетворительные санитарно-бытовые условия	10,4
Отсутствие доступа к правовой информации, информации о правозащитных органах, неправомерность изъятия личных вещей	17,0
Плохая освещенность в помещениях, сложности в получении копий протоколов судебных заседаний и других материалов уголовного дела	14,0
Неудовлетворительная работа вентиляции, бестактность со стороны сотрудников, физическое воздействие со стороны сотрудников полиции	12,6
Иные	30,5
Итого	100

Как следует из таблицы 1, по своему характеру нарушения прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел в ранжированном ряду располагаются в следующем порядке:

- отсутствие доступа к правовой информации, информации о правозащитных органах и организациях 17,0 %;
  - при оказании медицинской помощи 15,5 %;
- плохая освещенность в помещениях, сложности в получении копий протоколов судебных заседаний и других материалов уголовного дела 14,0 %;
- неудовлетворительная работа вентиляции, бестактность со стороны сотрудников полиции, физическое воздействие с их стороны 12,6%;
  - неудовлетворительные санитарно-бытовые условия 10,4 %.

В ходе прокурорских проверок изоляторов временного содержания было установлено, что в каждом седьмом изоляторе временного содер-

жания камеры находились в полуподвальных, подвальных и цокольных этажах зданий, где отсутствует естественное освещение (14,0 %), каждый четвертый не имел санитарных пропускников (24,4 %), более трети — дезинфекционных камер (39,5 %).

Характерными для мест принудительного содержания независимо от их вида являются: непредоставление нормативных правовых актов; отсутствие необходимой информации; отсутствие условий для отправления религиозных обрядов; совместное содержание курящих и некурящих; неудовлетворительная работа вентиляции и др.

Среди мест принудительного содержания с точки зрения количества и характера нарушений прав, свобод и законных интересов лиц, в них содержащихся, следует выделить места отбывания административного ареста и специальные учреждения, предназначенные для содержания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства. Это обусловливается, с одной стороны, их достаточной новизной (первые образованы в 2013 г., вторые — в 2014 г.), с другой — значительным количеством лиц, проходящих через них.

Так, судебная практика в регионах Российской Федерации за 2019 г. свидетельствует о том, что из общего количества привлеченных к административной ответственности лиц 24,3 % — это лица, в отношении которых применено административное наказание в виде административного ареста $^{110}$ .

В отдельных регионах количество жалоб со стороны лиц, находящихся в местах отбывания административного ареста, за последние годы увеличилось в два раза.

В 2019 г. по ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ (уклонение иностранного гражданина или лица без гражданства от исполнения административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации) были осуждены 2,7 тысяч, из них подвергнуты наказаниям 89,6 % (99,3 % — к штрафу, остальным назначено административное выдворение как единственный вид наказания, а как дополнительное наказание — еще 2,1 тыс. лиц подвергнуты административным штрафам (89,6 %)<sup>111</sup>.

Безусловно, это приводит к резкому увеличению числа лиц, подвергнутых административному наказанию в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, что, в свою очередь, обусловливает повышенное внимание к ним.

<sup>&</sup>lt;sup>110</sup> Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2019 году. М.: Судебный департамент при Верховном Суде РФ, 2020. С. 88–89.

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2019 году. С. 93.

Завершая рассмотрение характеристик нарушений прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел, можно сделать вывод, что наиболее системными из них являются:

- неудовлетворительное медицинское и санитарно-бытовое обеспечение;
  - отсутствие необходимой информации;
  - отсутствие условий для отправления религиозных обрядов;
  - неудовлетворительная работа вентиляции;
- непредоставление ежедневных прогулок в связи с отсутствием прогулочных дворов;
- отсутствие возможности совместного содержания с родственниками в центрах временного содержания иностранных граждан;
- несоблюдение норм жилой площади, приходящейся на одного человека, в центрах временного содержания иностранных граждан;
- отсутствие условий для свиданий с родственниками, условий для телефонных переговоров в местах исполнения административного ареста;
- отсутствие условий для раздельного содержания курящих и некурящих;
- отсутствие улучшенных материально-бытовых условий для беременных женщин, женщин с малолетними детьми, инвалидов;
- отсутствие безбарьерной среды для инвалидов и других маломобильных категорий, находящихся в местах принудительного содержания.

### Глава 3. **ОСНОВНЫЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ НАРУШЕНИЙ** ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН

## § 1. Детерминанты нарушений прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания уголовно-исполнительной системы

Нарушение прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания становится возможным при наличии определенных детерминантов. Их можно классифицировать на две группы: объективные и субъективные.

К первым следует отнести несовершенство ряда правовых норм: отсутствие в них системности, декларативность, противоречивость.

Вторую группу детерминантов составляют недостатки организационно-управленческого характера: отсутствие должного механизма реализации правовых норм; неправомерные действия сотрудников мест принудительного содержания; умозрительность при применении правовых норм и др.

Одним из недостатков законодательства является декларативность отдельных норм. В качестве примера можно привести норму, содержащуюся в ч. 1 ст. 89 УИК РФ, где указано, что длительные свидания с проживанием вне исправительного учреждения продолжительностью пять суток предоставляется с разрешения начальника исправительного учреждения в случаях, предусмотренных УИК РФ. Однако до настоящего времени такие случаи законом не определены. В целях устранения декларативности данной нормы следует реализовать ссылку, заложенную в ней, — определить указанные случаи и закрепить их законодательно. В настоящее же время начальник учреждения решает этот вопрос по своему усмотрению.

Систематический анализ норм-деклараций позволяет классифицировать причины их обусловливающие:

- 1. Отсутствие экономической и социальной поддержки относительно постпенитенциарной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, систематизированного законодательства в данной сфере, неопределенность уполномоченного субъекта.
- 2. Правовая неурегулированность роли субъекта Российской Федерации в уголовно-исполнительных правоотношениях.
- 3. Значительное количество прав и законных интересов осужденных, реализация которых зависит от судебного и административного усмотрения.

В нынешнем уголовно-исполнительном законодательстве примеров рассогласования множество. В их числе:

- определение целей и задач уголовно-исполнительного законодательства (ст. 1 УИК РФ) и их отсутствие относительно исполнения наказания;
- наличие принципов вины и справедливости в УК РФ и их отсутствие в УИК РФ; раскрытие содержания принципов уголовной ответственности в УК РФ и его отсутствие относительно принципов исполнения наказаний в УИК РФ (действующий УИК РФ устанавливает принципы уголовно-исполнительного законодательства);
- гарантированное право на получение гражданами квалифицированной юридической помощи (ч. 1 ст. 48 Конституции РФ) и получение «юридической помощи осужденными» (ч. 8 ст. 12 УИК РФ).

Ведомственные интересы вступили в явное противоречие с интересами самих осужденных и их родственников, которые вынуждены преодолевать по несколько тысяч километров и нести бремя неоправданных расходов во имя встречи с близкими людьми, что не способствует сохранению или возобновлению социальных связей осужденных и закономерно вызывает большое количество обоснованных жалоб как от осужденных, так и от их родственников<sup>112</sup>.

Приведенный причинный комплекс будет неполным без более глубокого изучения детерминантов, которые складываются в практике реализации законодательных норм. Речь идет прежде всего о судейском и административном усмотрении, злоупотреблениях при их применении.

В ряде случаев причины нарушения прав и законных интересов осужденных являются необъективный подход судей и администрации учреждений, злоупотребление их сотрудниками своим должностным положением при решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы осужденных. Это отметили 93,5 % респондентов. При этом эксперты из числа социальных работников и начальников отрядов акцентировали свое внимание на наличии судебного и административного усмотрения — 54,6 %. Помощники начальников территориальных управлений ФСИН России выделили злоупотребление сотрудниками мест лишения свободы своими полномочиями — 61,1 %. Руководители исправительных учреждений оценили примерно одинаково как судебное и административное усмотрение, так и злоупотребление сотрудниками своими должностными полномочиями — 45,1 и 48,4 % соответственно.

По нашему мнению, нормы, реализация которых зависит от судебного или административного усмотрения, должны иметь свой ме-

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета. 2016. 24 марта.

ханизм реализации. Он может быть обеспечен соответствующими нормативными правовыми актами, ведомственными нормативными актами, методическими рекомендациями, практической организационно-управленческой деятельностью. О необходимости такой работы свидетельствуют конкретные показатели обеспечения прав и законных интересов осужденных, приведенных выше, так и конкретные примеры. Например, известно, какую роль играют свидания в поддержании социальных связей. Между тем социальные связи за время отбывания наказания утрачивают 36 % мужчин и 51 % женщин. Закон обязывает администрацию исправительного учреждения устанавливать и поддерживать социально полезные связи и создавать условия для их реализации, поскольку общение с внешним миром для осужденных является одним из основных средств их исправления. В свою очередь, законодатель не определяет круг родственников и иных лиц, которым предоставляются краткосрочные свидания, также не перечислены случаи, когда осужденным предоставляются длительные свидания с проживанием вне исправительного учреждения продолжительностью пять суток (ч. 2 ст. 89 УИК РФ). Следовательно, толкование этой нормы полностью зависит от усмотрения администрации, что, на наш взгляд, и обусловливает нарушения.

Перечисленные нарушения специальных прав осужденных «затрагивают не только их интересы, но и интересы родственников, иных лиц, вовлеченных в уголовно-исполнительную сферу, а также являются существенным препятствием сохранения контактов с внешним миром, что осложняет ресоциализацию осужденных и их последующую адаптацию вне стен колонии», пишет С. А. Борсученко<sup>113</sup>. «Подобные нарушения не производны от социально-экономической ситуации в стране (за исключением отбывания наказания в исправительном учреждении, приближенном к месту жительства), а происходят по вине администрации исправительного учреждения», — продолжает она<sup>114</sup>.

В тех случаях, когда допустимо и, более того, необходимо административное усмотрение, нужно на законодательном уровне четко определить процедуру решения вопроса. Уголовно-исполнительное законодательство имеет такие примеры. Так, перевод осужденных из одних условий отбывания наказаний в другие по основаниям, предусмотренным статьями 120, 122, 124, 127, 130, 132 УИК РФ, производится по решению комиссии исправительного учреждения, в которой могут принимать участие представители органов местного самоуправления,

Борсученко С. А. Права человека и пенитенциарные учреждения // Противодействие преступности: уголовно-правовые, криминалистические и уголовно-исполнительные аспекты: материалы III Российского конгресса уголовного права (Москва, 29–30 мая 2008 г.). М., 2008. С. 355.

<sup>114</sup> Борсученко С. А. Права человека и пенитенциарные учреждения.

общественных наблюдательных комиссий (аналогичным образом переводятся осужденные, находящиеся в тюрьме, с общего режима на строгий и со строгого на общий) — ч. 3 ст. 87 УИК РФ; перевод осужденных в воспитательной колонии из одних условий отбывания в другие производится ее начальником по представлению учебно-воспитательного совета колонии, кроме перевода из обычных условий отбывания наказания в облегченные, который осуществляется по представлению совета воспитателей отряда (ч. 9 ст. 132 УИК РФ).

Попытка ограничения административного усмотрения содержится в ч. 1 ст. 89 УИК РФ, где указано, что длительные свидания с проживанием вне исправительного учреждения продолжительностью пять суток предоставляются с разрешения начальника исправительного учреждения в случаях, предусмотренных УИК РФ. Однако до настоящего времени такие случаи не определены. В целях устранения декларативности данной нормы следует реализовать посылку, заложенную в ней, — определить указанные случаи и закрепить их законодательно.

Вторым по значимости детерминантом, обусловливающим нарушение прав и законных интересов осужденных, является злоупотребление сотрудниками исправительных учреждений своими полномочиями.

С. А. Борсученко раскрывает характер таких злоупотреблений: «несвоевременная отправка корреспонденции, необоснованное применение физической силы и специальных средств сотрудниками подразделений спецназа УИС; избиение осужденных; незаконное уничтожение личного имущества и продуктов питания; неприятие администрацией мест лишения свободы мер по поводу избиения или систематических оскорблений заявителей со стороны сокамерников; необоснованное наложение взысканий и т.п.»<sup>115</sup>.

При исследовании детерминантов, обусловливающих нарушение прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, нарушение установленных запретов имеет место, когда лицо лишают возможности реализовать свои права и законные интересы, нарушение установленных запретов, о наличии которых он не знал и не мог знать. «К сожалению, работа по информированию осужденных об их правовом положении практически не проводится администрацией учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. Во многом этому способствует провозгласительный характер рассматриваемой нормы уголовно-исполнительного права. В учреждениях и органах УИС ознакомление субъекта отбывания наказания с его правовым положением осуществляется неверно. Не проводится работа по толкованию

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> Борсученко С. А. Контроль за деятельностью персонала учреждений и органов, исполняющих наказания: монография. М.: РПА Минюста России, 2013. С. 26.

отдельных правовых вопросов, представляющих определенный интерес для осужденных», — пишет Ю. А. Головастова<sup>116</sup>.

Компенсировать ее с помощью адвоката или прокурора в местах лишения свободы не представляется возможным в силу объективных и субъективных обстоятельств. Услуги адвоката не под силу большинству осужденных из-за отсутствия возможности их оплачивать. Систематическая помощь в этих условиях со стороны прокурора затруднена в силу его загруженности выполнением функциональных обязанностей. Участие других субъектов в решении данного вопроса проблематично, во-первых, ввиду отсутствия у осужденных информации о наличии таковых, во-вторых, в результате правовой неурегулированности их участия в оказании правовой помощи лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы. УИК РФ закрепляет право осужденных получать юридическую помощь, в том числе от иных лиц (помимо адвокатов), имеющих право на ее оказание (ч. 8 ст. 12). Вместе с тем законом не предусмотрено, какие именно лица, кроме адвокатов, имеют право на оказание такой помощи. Бесконтрольный допуск к оказанию юридической помощи всех желающих или желаемых осужденным лиц противоречит требованию Конституции РФ относительно гарантий права на получение квалифицированной юридической помощи (ч. 1 ст. 48). Оказание неквалифицированной юридической помощи, наряду с низким уровнем правовой культуры осужденных, ведет к получению и распространению в исправительных учреждениях интерпретированной правовой информации (то есть посредством правовых слухов).

В особом внимании в решении данного вопроса нуждаются отдельные категории осужденных: лица, не имеющие средств на лицевых счетах и не работающие по независимым от них причинам, инвалиды 1-й и 2-й групп, лица пенсионного возраста, несовершеннолетние, женщины, имеющие грудных детей.

## § 2. Детерминанты нарушений прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел

Для дальнейшего совершенствования деятельности органов внутренних дел, других субъектов правозащиты, законодательства, регламентирующего обеспечение прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, необходимым является установление детерминант, обусловливающих нарушения прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания. Детерминанты

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> Головастова Ю. А. Осужденный как субъект уголовно-исполнительных правоотношений: монография. Рязань, 2010. С. 112.

следует рассматривать как в правовом, так и в организационно-управленческом аспектах.

В литературе приводятся данные опроса экспертов в отношении законодательного обеспечения лиц в местах принудительного содержания. Эксперты отмечают недостатки в праве: на информацию — 20,4 %; охрану здоровья — 11,1 %; обеспечение безопасности — 9,2 %<sup>117</sup>. Причину этого И. В. Караваев видит в наличии в законодательстве отсылочных норм<sup>118</sup>. Речь идет прежде всего о нормах закона, конкретизация которых осуществляется в различного рода иных нормативных правовых актах. Основным видом таких нормативных правовых актов являются правила внутреннего распорядка соответствующего места принудительной изоляции<sup>119</sup>. Вряд ли с указанной позицией можно согласиться в полной мере. Если все отсылочные и бланкетные нормы пе-

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> *Беляков А. Ю.* Правовое регулирование и деятельность уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав и законных интересов осужденных : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2017. С. 46.

<sup>&</sup>lt;sup>118</sup> Караваев И. В. Вопросы реализации права подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, на переписку и получение посылок // Библиотека уголовного права и криминологии. 2018. № 3. С. 109.

Например, согласно ст. 16 Федерального закона «О содержании под стражей...» в целях обеспечения режима в местах содержания под стражей МВД России по согласованию с Генпрокуратурой РФ утверждаются правила внутреннего распорядка в местах содержания под стражей. Данные правила предусматривают порядок: приема и размещения подозреваемых и обвиняемых по камерам; проведения личного обыска, дактилоскопирования, фотографирования, а также досмотра вещей подозреваемых и обвиняемых; изъятия у подозреваемых и обвиняемых предметов, веществ и продуктов питания, запрещенных к хранению и использованию; материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых; приобретения подозреваемыми и обвиняемыми продуктов питания, а также предметов первой необходимости и других промышленных товаров; приема и выдачи подозреваемым и обвиняемым посылок, передач; получения и отправления подозреваемыми и обвиняемыми телеграмм, писем, денежных переводов; направления подозреваемыми и обвиняемыми предложений, заявлений и жалоб; отправления подозреваемыми и обвиняемыми религиозных обрядов; привлечения подозреваемых к труду; участия подозреваемых и обвиняемых в семейно-правовых отношениях и гражданско-правовых сделках; проведения подписки подозреваемых и обвиняемых на газеты и журналы; медико-санитарного обеспечения подозреваемых и обвиняемых; проведения ежедневных прогулок подозреваемых и обвиняемых; проведения свиданий подозреваемых и обвиняемых с лицами, перечисленными в ст. 18 Федерального закона «О содержании под стражей», за исключением свиданий с защитником; обеспечения участия подозреваемых и обвиняемых и подсудимых в следственных действиях и судебных заседаниях; личного приема подозреваемых и обвиняемых начальником места содержания под стражей и уполномоченными им лицами; выдачи тел подозреваемых и обвиняемых, умерших в местах содержания под стражей.

ренести непосредственно в закон, то даже с технической точки зрения это сделать невозможно, так как усложнится пользование ими. Речь можно вести только об отдельных нормах, о чем будет сказано ниже.

По нашему мнению, если вести речь о детерминантах правового характера, обусловливающих нарушения прав, свобод и законных интересов, следует отметить не всегда правильную редакцию отдельных законодательных и иных нормативных правовых актов, противоречащих отдельным конституционным установлениям. Речь, в частности, идет: о предоставлении улучшенных материально-бытовых условий пребывания женщинам, имеющим при себе детей, в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и отсутствие таких условий для мужчин, являющихся единственным родителем (ст. 30 Федерального закона «О содержании под стражей...»); об установлении повышенных норм питания, рациона питания и норм замены одних продуктов питания другими в изоляторах временного содержания, местах отбывания административного ареста<sup>120</sup> и отсутствия таких норм в отношении лиц, находящихся в иных местах принудительного содержания органов внутренних дел.

Изучение же действующего законодательства и практики его реализации позволяет прийти к выводу, что детерминанты законодательного характера чаще имеют место применительно к тому или иному виду учреждения. Так, в центрах временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в качестве такого детерминанта выступает отсутствие законодательного закрепления максимально допустимого срока пребывания в них. В настоящее время он определяется на основании судейского усмотрения. Законодательство в данном случае оперирует понятиями «разумный» и «конкретный» срок (ч. 2 ст. 269 Кодекса административного судопроизводства РФ). Анализ судебной практики показывает, что судами не всегда устанавливается срок нахождения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении, утверждает А. П. Тарабычина<sup>121</sup>. Такой подход к определению срока пребывания в центре имеет под собой объективное объяснение. Законодательство не устанавливает предельный срок нахождения в данном учреждении, в связи с чем у судов возникают трудности в решении этого вопроса. «В большинстве случаев суды считают разумным помещение лица в специальное учреждение на срок не более трех месяцев», — отмечает Верховный Суд  $P\Phi^{122}$ .

<sup>&</sup>lt;sup>120</sup> Приказ МВД России от 18.10.2012 № 966 (в ред. приказов МВД России от 19.05.2014 № 422, от 26.06.2018 № 347 и от 24.08.2020 № 594).

<sup>&</sup>lt;sup>121</sup> Тарабычина А. П. К вопросу о сроках помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 59.

<sup>122</sup> Справка по результатам изучения постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов

Неопределенность сроков пребывания лиц в данных учреждениях в значительной степени объясняется сложностями согласования вопросов передачи в страну его гражданства, определения государства, согласного принять лицо без гражданства. Такие сложности обусловливаются длительностью переписки и несвоевременностью получения ответов из посольств и консульств иностранных государств<sup>123</sup>. Данный вопрос стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ<sup>124</sup>.

Из-за отсутствия у судьи возможности прекратить исполнение принятого им постановления, даже если фактическое выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства по тем или иным причинам затягивается на непредсказуемый длительный срок, последовательное применение законодательства приводит к тому, что содержание таких лиц в специальном учреждении может продолжаться до истечения срока давности исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации, который согласно ч. 1 ст. 31.9 КоАП РФ составляет два года и исчисляется со дня вступления соответствующего постановления в законную силу в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд признал положения ст. 31.7 и 31.9 КоАП РФ не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они не позволяют разрешить в судебном порядке вопрос о правомерности дальнейшего содержания лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы РФ, в специальном учреждении при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии на момент рассмотрения данного вопроса фактической возможности исполнения постановления об административном выдворении этого лица за пределы России (п. 1).

Характер нарушений прав, свобод и законных интересов исследуемой категории лиц, их причин и условий свидетельствует, что основными детерминантами, обусловливающими нарушения, являются вопросы, лежащие в организационно-управленческой сфере. Зачастую последние препятствуют должной реализации законодательных установлений.

Так, анализ деятельности изоляторов временного содержания выявил отсутствие необходимых законодательных и иных нормативных правовых актов. В ряде случаев они были представлены в виде законов

при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2. С. 55.

<sup>&</sup>lt;sup>123</sup> Справка по результатам изучения постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 47...

<sup>124</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 № 14-П.

и иных нормативных актов, нормы которых были значительно изменены или вообще отменены. Не решенным на законодательном уровне остается вопрос получения такой литературы от иных лиц. Речь идет главным образом об оперативном доведении до содержащихся изменений в законодательстве, в иных нормативных правовых актах путем размещения соответствующей информации на стендах, доступных для лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Акцентирование внимания на данном вопросе вызывается тем, что наличие юридической литературы в местах принудительного содержания не только позволяет лицам, в них пребывающим, знать свои права и тем самым добиваться их реализации, но и способствует их правовому просвещению.

Одним из таких мест, которые требуют к себе особого внимания, являются центры содержания иностранных граждан и лиц без гражданства. Это обусловливается тем, что данные учреждения, в отличие от других принудительных мест, являются достаточно новой структурой органов внутренних дел и требуют налаживания их работы. Одним из основных детерминантов, обусловливающих нарушение прав иностранных граждан, является отсутствие должного взаимодействия полиции с другими органами.

Изучение вопроса депортации иностранных граждан показало, что, хотя лицо отбыло значительный срок наказания, оформление документов о его депортации начинается в основном только после освобождения от отбывания наказания. Такое лицо сразу после освобождения из мест лишения свободы в принудительном порядке переводится в центр. При этом условия пребывания в последних зачастую ничем не отличаются от условий в местах лишения свободы.

За длительный срок пребывания в исправительном учреждении можно было бы решить вопрос о депортации указанных лиц. Однако это делается не всегда, несмотря на то что именно на такое решение вопроса нацеливает Регламент взаимодействия ФСИН России и МВД России<sup>125</sup>.

Им, в частности, предписывается, что при прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства, не имеющего документа, исправительное учреждение, администрация места лишения свободы в течение месяца должна направить информацию о таком осужден-

<sup>125</sup> Приказ Минюста России № 198, МВД России № 633 от 28.09.2018 «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства внутренних дел Российской Федерации, их территориальных органов при исполнении принятых Министерством юстиции Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства...» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 20.03.2021).

ном в территориальный орган МВД России для организации их оформления (п. 5). Организация оформления документов на иностранного гражданина, включая свидетельство на возвращение, осуществляется территориальным органом МВД России на региональном уровне с учетом срока его освобождения из учреждения, исполняющего наказания (п. 10). После получения из дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства свидетельства на возвращение территориальный орган МВД России на региональном уровне направляет свидетельство на возвращение в администрацию соответствующего учреждения, исполняющего наказание (п. 11).

Регламент устанавливает сроки направления заверенной копии решения о нежелательности пребывания территориальным органом уголовно-исполнительной системы в территориальный орган внутренних дел (в течение трех рабочих дней). Последний принимает решение о депортации либо реадмиссии иностранного гражданина (п. 12). В случае вынесения территориальным органом УИС решения о неразрешении заверенная копия в течение десяти рабочих дней со дня вынесения решения направляется в территориальный орган внутренних дел (п. 13). Указанный нормативный правовой акт определяет также сроки уведомления администрацией исправительного учреждения территориального органа внутренних дел при освобождении такого осужденного — не позднее чем за десять рабочих дней до освобождения (п. 14).

Оформление документов, необходимых для принудительного административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, во время отбывания наказания позволяет сэкономить бюджетные средства для содержания данных лиц после отбывания наказания в центре временного содержания иностранных граждан. Учитывая, что в данных центрах, как показали результаты изучения автором этого вопроса, находятся около 50 % лиц, освобожденных из мест лишения свободы, значимость его решения не вызывает сомнения. Безусловно, взаимодействие правоохранительных органов в решении вопроса выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации значительно сокращает сроки их пребывания на территории России.

Особая значимость решения вопросов обеспечения прав, свобод и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства, помещенных в данные учреждения, обусловливается тем, что они обладают особой юрисдикцией. Эта особенность заключается прежде всего в специальной системе гарантий, обеспечивающих их права, свободы и законные интересы<sup>126</sup>.

<sup>126</sup> Согласно ст. 10 Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (утв. Резолюцией Гене-

При реализации законодательства, регламентирующего их правовое положение во время пребывания в указанных местах, трудности возникают прежде всего при выполнении предписаний относительно размера площади помещений, в которых они размещаются, проживании в них совместно с родственниками. Интенсивные миграционные процессы привели к переполненности специальных учреждений для мигрантов, подлежащих депортации. Одной из причин этого, по мнению В. Петрова, является отсутствие нормативно закрепленных предельных сроков их содержания<sup>127</sup>.

Изучение данного вопроса, опрос экспертов из числа сотрудников мест для содержания мигрантов, самих лиц, находящихся в них, позволил прийти к выводу, что в данных местах необходимо пересмотреть нормы жилой площади, приходящейся на одного человека, приравняв его размеры к площади, приходящейся на одного человека, помещенного в места отбывания административного ареста. По своей правовой природе административный арест и принудительное административное выдворение за пределы Российской Федерации являются административными наказаниями, поэтому вполне правомерно будет установление одинаковых размеров жилой площади.

Из-за переполненности центров временного содержания иностранных граждан проблемным является вопрос о реализации нормы, предусматривающей возможность нахождения мигрантов совместно с близкими родственниками.

Одной из мер, способствующих разрешению приведенных и других ситуаций, обусловливающих нарушения прав, свобод и законных интересов иностранных граждан, находящихся в центрах их временного содержания, могло бы быть установление порядка решения вопроса в случае, если у осужденного есть возможность и желание покинуть пределы Российской Федерации самостоятельно.

Представляется, что в целях разрешения данного вопроса норму, содержащуюся в ст. 32.5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан», относительно прекращения процедуры реадмиссии в связи с добровольным выездом иностранного гражданина

ральной Ассамблеи ООН 40/114 от 13.12.1985), любому иностранцу должна быть предоставлена свобода в любое время связаться с консульством или дипломатическим представительством государства, гражданином которого он является, или, при отсутствии таковых, с консульством или дипломатическим представительством любого другого государства, которому поручено защищать интересы государства, гражданином которого он является, в государстве, в котором он проживает.

<sup>127</sup> Петров В. Трудности выдворения. Дискуссия: Владимир Колокольцев рассказал о борьбе с нелегальными мигрантами // Российская газета. 2016. 15 дек.

из Российской Федерации $^{128}$  следует распространить и на депортацию и принудительное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства.

В данном случае можно было использовать такую форму профилактического воздействия, предусмотренную Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» 129, как объявление официального предостережения о недопустимости неисполнения иностранным гражданином решения о его депортации, принудительном выдворении.

Одной из причин длительного пребывания лиц в центрах также является возбуждение против них уголовных дел, отсутствие денежных средств, необходимых для депортации, приостановление органами Федеральной службы судебных приставов исполнения судебных решений о принудительном административном выдворении лиц, в отношении которых правоохранительными либо судебными органами проводятся мероприятия по установлению их причастности к совершению преступлений, следственные действия или судебные процессы, а также в отношении лиц, имеющих неоплаченные штрафы.

Из опроса сотрудников правоохранительных органов следует, что одной из причин нарушений прав и свобод исследуемой категории лиц является отсутствие их должной информированности. Представляется, что ее устранению могло бы способствовать введение памяток для лиц, пребывающих в местах принудительного содержания, позволяющих им узнать в определенных случаях о собственных правах и гарантировать активную поведенческую позицию, устойчивую к антиобщественным проявлениям. Можно предусмотреть выдачу содержащимся соответствующих памяток.

В числе детерминантов, оказывающих негативное влияние на соблюдение прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, можно назвать недостаточный уровень профессиональной подготовки сотрудников полиции, работающих в них. Социологический опрос 140 начальников изоляторов временного содержания в Центральном федеральном округе, показал, что большинство из них работают на данном участке до трех лет (62,8 %), средний стаж — 3,6 года, только 50 % имеют юридическое образование. Представляется, что данная категория должностных лиц должна иметь, как правило, определенную юридическую подготовку. Этого можно до-

<sup>128</sup> Если иное не предусмотрено федеральным законодательством или международным договором Российской Федерации, процедура реадмиссии в отношении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, прекращается в случае, если такой иностранный гражданин желает добровольно выехать из Российской Федерации.

<sup>129</sup> Российская газета. 2016. № 139.

биться в том числе путем повышения ими своей квалификации. Недостаток в специальном образовании дополняется низкими показателями в плане повышения ими квалификации.

Таблица 2
Повышение квалификации начальниками мест
принудительного содержания

Повышение квалификации	Распределение, %
Не проходил	50,0
Проходил: а) в системе служебной подготовки; б) в системе образовательных учреждений; в) иное	11,1 38,9 0,0
Итого	100,0

Как следует из данных таблицы 2, половина руководителей не повышали квалификацию. В целях совершенствования профессиональной подготовки сотрудников мест принудительного содержания следует включить в планы юридических образовательных организаций, в систему служебной подготовки сотрудников полиции изучение законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих правовое положение лиц в местах принудительного содержания. В образовательных учреждениях читаются курсы по правам человека, но они главным образом предназначены для студентов, курсантов и слушателей очной формы обучения. Представляется целесообразным разработать соответствующий курс и для слушателей других форм обучения (заочная, повышение квалификации, первоначальная подготовка), где обучаются действующие сотрудники.

Значимым фактором, обусловливающим нарушения, является плохое состояние самих специальных учреждений.

Таблица 3 Необходимость ремонта (строительства) изоляторов временного содержания

Нуждаемость в ремонте (строительстве) ИВС	Распределение, %
Капитальный ремонт	11,1
Текущий ремонт	33,3
Строительство	38,9
Отсутствие необходимости в ремонте (строительстве)	16,7
Итого	100,0

В таблице 3 приведены результаты опроса сотрудников полиции из числа начальников изоляторов временного содержания. Из них следует, что только 16,7 % ответили, что их учреждение не нуждается в каком-либо ремонте, нет необходимости в строительстве новых. Остальные ответы в ранжированном ряду распределились следующим образом: 38,9 % — необходимо строительство нового изолятор; 33,3 % — изоляторы нуждаются в текущем ремонте; 11,1 % — в капитальном ремонте.

К числу детерминантов, негативно сказывающихся на профилактике нарушений прав, свобод и законных интересов лиц, пребывающих в местах принудительного содержания, со стороны их сотрудников следует отнести не всегда активное применение уголовного законодательства, предусматривающего ответственность: за незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей (ст. 301 УК РФ); принуждение к даче показаний (ст. 302 УК РФ); злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ); превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ).

В плане обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел актуальным является вопрос о не всегда обоснованной разнице в их правовом положении в зависимости от вида такого места. Например, приказом МВД России от 19.10.2012 № 966 «Об установлении повышенных норм питания...» установлены повышенные нормы питания, рациона питания, замены одних продуктов другими в отношении определенных категорий лиц<sup>130</sup>.

Представляется, что приведенные нормы должны быть распространены на лиц, находящихся в центрах временного содержания несовершеннолетних правонарушителей и центрах временного содержания иностранных граждан.

Детерминанты, обусловливающие нарушения прав, свобод и законных интересов содержащихся, можно классифицировать на детерминанты законодательного и организационно-управленческого характера.

Недостатки законодательства: несовершенство действующего законодательства (отсутствие законодательного установления срока пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в центрах их содержания; необоснованно различное решение вопроса правового положения лиц, пребывающих в различных видах мест принудительного содержания; отсутствие законодательного решения вопроса о при-

<sup>130</sup> Подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений беременных женщин и кормящих матерей, несовершеннолетних, находящихся в изоляторах временного содержания; подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений больных и лиц, являющихся инвалидами I и II групп, находящихся в изоляторах временного содержания, подозреваемых и обвиняемых, больных лиц, подвергнутых административному аресту.

влечении лиц, пребывающих в местах исполнения наказания в виде административного ареста, к труду и др.).

Недостатки организационно-управленческого характера: отсутствие должного взаимодействия между полицией, учреждениями и органами, исполняющими уголовные наказания, при депортации иностранных граждан и лиц без гражданства; отсутствие должной информированности лиц, пребывающих в местах принудительного содержания, о своих правах и обязанностях; недостаточный уровень профессиональной подготовки сотрудников полиции; неудовлетворительное материальное состояние мест принудительного содержания и др.

Среди данных детерминантов немаловажными являются недостатки в работе субъектов правоохранительной и правозащитной деятельности, осуществляющих контроль и надзор за обеспечением прав, свобод и законных интересов этих лиц. Изучение состояния контроля и надзора в местах принудительного содержания органов внутренних дел в отдельных регионах свидетельствует, в частности, о снижении активности субъектов, их осуществляющих. Так, из числа проверок, проведенных членами общественных наблюдательных комиссий в 2016, 2017 и 2018 гг., 65,8 % приходится на 2016 г., 22,5 % — на 2017 г. и 11,7 % — на 2018 г. Удельный вес посещений уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации за этот же период составил: 2016, 2017 гг. — по 43,8 %; 2018 г. — 12,4 %. Из числа проверок, проведенных органами прокуратуры, 69,0 % приходится на 2017 г. и 31,0 % — на 2018 г. Положительная динамика имеет место только в осуществлении ведомственного контроля. Удельный вес проверок, проведенных органами внутренних дел, в 2016, 2017 и 2018 гг. составил соответственно: 30,9; 32,3 и 36,8 %.

Актуальным является и вопрос качества таких проверок, исполнения актов, принимаемых по их результатам. В качестве примера можно привести ответ заместителя начальника УМВД России по Рязанской области на обращение Уполномоченного по правам человека в Рязанской области по результатам посещения места исполнения административного ареста. В обращении было указано на нарушение законодательства, регламентирующего порядок и условия отбывания данного наказания: непредоставление арестованным ежедневной прогулки в связи с отсутствием прогулочного двора. В указанном же ответе было сказано обратное, что администрация места отбывания административного ареста организует ежедневные прогулки на территории места отбывания наказания в прогулочных дворах, которые оборудуются скамейками для сидения и навесами от дождя.

Приведенный пример свидетельствует об отсутствии должного взаимодействия между соответствующими субъектами при посещении мест принудительного содержания и целесообразности введения

должности помощника начальника регионального органа внутренних дел по правам человека, что предлагается и другими авторами<sup>131</sup>. Однако данное предложение не находит поддержки у руководства МВД России. Мотивировка отказа в реализации этого предложения: «В МВД России замещены должности сотрудников, на которых возложены обязанности по взаимодействию с общественными и правозащитными организациями. В том числе по соблюдению прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания»<sup>132</sup>.

В плане совершенствования обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания представляется необходимым внести следующие изменения (дополнения) в действующие законодательные и иные нормативные правовые акты:

1. Норму, содержащуюся в ст. 30 Федерального закона «О содержании под стражей...», распространить и на мужчин, являющихся единственным родителем<sup>133</sup>. Данную статью следовало бы изложить в следующей редакции:

«Статья 30. Особенности содержания под стражей женщин и мужчин, являющихся единственным родителем

Подозреваемые и обвиняемые женщины и мужчины, являющиеся единственным родителем, могут иметь при себе детей в возрасте до трех лет. Норма санитарной площади в камере на каждого ребенка в возрасте до трех лет, находящегося вместе с родителем, устанавливается в размере не менее 4 кв. м.

В местах содержания под стражей для беременных женщин и женщин, имеющих при себе детей, создаются улучшенные материально-бытовые условия, организуется оказание медицинской помощи соответствующего вида и устанавливаются повышенные нормы питания и вещевого обеспечения, определяемые Правительством РФ. Не допускается ограничение продолжительности ежедневных прогулок беременных женщин и женщин, имеющих при себе детей.

К беременным женщинам, женщинам и мужчинам, имеющим при себе детей, не может быть применено в качестве меры взыскания водворение в карцер.

В случае необходимости администрация места содержания под стражей может возбуждать в установленном законом порядке ходатайство о временной передаче ребенка родственникам или иным лицам либо в детское учреждение».

<sup>&</sup>lt;sup>131</sup> Оводкова Л. С. Указ. соч. С. 96.

<sup>132</sup> Письмо МВД России от 16.08.2013 № 3/28915.

<sup>133</sup> Данную норму включить в законодательные акты, регламентирующие деятельность мест для отбывания административного ареста, мест для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации.

- 2. Заслуживает внимания предложение Р. Я. Зайцева относительно обеспечения права административного задержанного на телефонный разговор и закрепления соответствующей нормы в административном законодательстве<sup>134</sup>.
- 3. Повышенные нормы питания, рациона питания и норм замены одних продуктов питания другими, применяемые в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в изоляторах временного содержания, и лиц, подвергнутых административному аресту, распространить и на лиц, находящихся в центрах временного содержания несовершеннолетних правонарушителей и центрах временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства.
- 4. В законы, определяющие правовой статус лиц во всех местах принудительного содержания органов внутренних дел, ввести норму, аналогичную ст. 17.1 Федерального закона «О содержании под стражей...», право на компенсацию условий содержания под стражей.
- 5. Норму, содержащуюся в ст. 32.5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан» относительно прекращения процедуры реадмиссии в связи с добровольным выездом иностранного гражданина из Российской Федерации, распространить и на процедуру депортации и административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства.
  - 6. В числе мер организационного характера:
- обеспечение места принудительного содержания законодательной и иной нормативной правовой литературой, информацией об их правовом положении, об учреждениях, органах, должностных лицах, осуществляющих контроль и надзор за указанными местами;
- совершенствование профессиональной подготовки сотрудников мест принудительного содержания;
- улучшение материального и бытового состояния мест принудительного содержания, их медико-санитарного состояния;
- осуществление кодификации законодательства, регламентирующего деятельность мест принудительного содержания, определяющего правовое положение лиц, находящихся в них.

<sup>&</sup>lt;sup>134</sup> См.: Зайцев Р. Я. Особенности реализации права на один телефонный разговор лица, задержанного в порядке производства по делам об административных правонарушениях // Общество и право. 2019. № 3. С. 120—124.

# Глава 4. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Анализ международного и национального законодательства, иных нормативных правовых актов, конвенций, решений Конституционного Суда в сфере обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, свидетельствует в основном о достаточности правовой базы. В то же время приведенные характеристики нарушений прав, свобод и законных интересов и детерминанты, их обусловливающие, показывают, что в основе их причинного комплекса лежит невыполнение законодательных предписаний, несовершенство в этой части нормативной правовой базы. Нарушения прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания выявляются главным образом в результате контрольно-надзорной деятельности. При ее осуществлении выявляются и узкие места в правовом регулировании указанных вопросов. Приведенное обусловливает роль и значение контроля и надзора за осуществлением законодательных предписаний в деле совершенствования правовых основ в исследуемой сфере.

Осуществление контроля и надзора в исследуемой сфере регламентируется как на межотраслевом, так и на отраслевом уровнях.

К первым относятся законы, регламентирующие осуществление контроля и надзора за рассматриваемыми местами независимо от их ведомственной принадлежности: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации»; законы субъектов Российской Федерации о региональных уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка; Федеральные законы «Об общественном контроле за обеспечением прав человека...», «О прокуратуре Российской Федерации», от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Законодательными актами второй группы являются законы, в которых акцентируется внимание на контроле применительно к конкретным видам мест принудительного содержания: Федеральные законы «О содержании под стражей...», «О порядке отбывания административного ареста», «Об основах системы профилактики безнадзорности

и правонарушений несовершеннолетних», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и др.

Сопоставительный анализ законодательства, регламентирующего осуществление контроля и надзора за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, приведенных и других научных точек зрения<sup>135</sup>, дает основание говорить о контроле органов государственной власти, о ведомственном, судебном, общественном контроле, прокурорском надзоре.

Изучение содержания указанных видов контроля позволяет сделать вывод, что их можно классифицировать следующим образом: контроль, осуществляемый на системной основе, носящий в основном общий характер, безотносительно к соблюдению прав, свобод и законных интересов конкретного лица, и контроль, и надзор, направленные на обеспечение прав, свобод и законных интересов конкретного гражданина. Эти виды контроля и надзора можно отнести к общему и специальному контролю и надзору.

Первую группу представляют парламентский, президентский и правительственный контроль, вторую — ведомственный, судебный, общественный контроль, прокурорский надзор. Указанные виды контроля и надзора различаются не только уровнем системности, но и оперативностью, конкретностью принятия соответствующих мер по восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов, обязательностью их исполнения.

# § 1. Контроль органов государственной власти

### Парламентский контроль

Формы парламентского контроля определяются Федеральным законом от 07.05.2013 № 19-ФЗ «О парламентском контроле» <sup>136</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>135</sup> Джагарян А. А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. М., 2008. С. 27; Салищева Н. Г. О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>136</sup> Формами парламентского контроля являются:

<sup>—</sup> заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой;

<sup>—</sup> направление палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентских запросов;

<sup>—</sup> направление членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы запросов членов Совета Федерации, запросов депутатов Государственной Думы;

<sup>—</sup> заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации информации членов Правительства РФ, руководителей и долж-

Ими являются: проведение парламентских слушаний, проведение парламентских расследований, парламентский запрос, депутатский запрос.

Государственной Думой может быть заслушан отчет Правительства РФ, о мерах по обеспечению прав, свобод и законных интересов указанных лиц.

Информация соответствующих должностных лиц может быть заслушана на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, ответы таких лиц на вопросы членов Совета Федерации и делутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа». Данные вопросы могут стать предметом рассмотрения при заслушивании Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

Определяя цели парламентского расследования, Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», в качестве приоритетной выделяет цель защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2).

#### Президентский контроль

Контроль обеспечения прав, свобод и законных интересов человека в целом и в местах принудительного содержания органов внутренних дел осуществляет также Президент РФ. Основными формами контроля, осуществляемого им, являются подписание законов, издание указов.

Относительно нормативных правовых актов, издаваемых Президентом, в порядке примера можно привести Указ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций»<sup>137</sup>. Указ, в частности, обязывает государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, ежемесячно представлять в Администрацию Пре-

ностных лиц федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, ответов указанных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа», а также заслушивание информации указанных должностных лиц на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ;

<sup>—</sup> заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению;

проведение парламентских слушаний;

<sup>—</sup> проведение парламентских расследований и др.

<sup>&</sup>lt;sup>137</sup> Российская газета. 2017. 19 апр.

зидента РФ в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям (пп. «б» п. 2).

Особое место в системе контроля органов государственной власти занимает контроль со стороны Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. Эта особенность обусловлена прежде всего тем, что контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в отличие от других субъектов, осуществляющих контроль в данной сфере, является их главной функцией. Систематический анализ законодательства в сфере контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания позволяет сделать заключение, что в силу своего правового статуса, широты круга вопросов, решаемых уполномоченным по правам человека, авторитета рассматриваемого института, он занимает особое место в системе государственных органов и общественных объединений, осуществляющих такой контроль. В своей работе уполномоченный руководствуется не только Конституцией и законами страны, но также справедливостью и голосом совести. Причем эти не правовые, а нравственные характеристики омбудсмена должны быть признаны существенной частью нашего общества. Он должен быть моральным авторитетом для большинства населения. А кроме того, он должен быть дипломатом. Омбудсмен не должен становиться винтиком власти, находиться у нее на коротком поводке. С другой стороны, он не должен быть марионеткой общественного мнения, в том числе любых группировок. Он должен уметь противостоять крайностям и находить выход тогда, когда другие ресурсы в споре сторон уже исчерпаны, замечает В. П. Лукин<sup>138</sup>. «Сегодня нет вопросов, содержание которых не было бы предметом рассмотрения уполномоченными по правам человека. При этом, как правило, решения уже принимались другими органами и должностными лицами. К уполномоченному по правам человека гражданин обращается как в последнюю инстанцию, с надеждой, что его вопрос все-таки будет решен» 139.

<sup>138</sup> Барщевский М. Ю. Прямая речь: За что Владимир Лукин получил высший аккредитационный статус в ООН. Уполномоченный на букву «А» // Российская газета. 2013. 18 окт.

<sup>&</sup>lt;sup>139</sup> Гришко А. Я. Проблемы защиты прав осужденных региональным омбудсменом // Уголовно-исполнительная политика, законодательство и право: современное состояние и перспективы развития: сборник материалов круглого стола, посвященного памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации О. В. Филимонова. М., 2014. С. 87–88.

Институт уполномоченного по правам человека является конституционным. Согласно Конституции РФ в ве́дении Российской Федерации находятся в том числе регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71). В целях обеспечения реализации этой нормы Конституция устанавливает, что к ве́дению Государственной Думы относится назначение на должность и освобождение от должности уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом (п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации была введена в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Данный закон применительно к защите прав и законных интересов осужденных содержит нормы как опосредованного, так и непосредственного характера. К первым относятся нормы, защищающие права и законные интересы лиц в местах принудительного содержания как граждан Российской Федерации, ко вторым — нормы, защищающие права и законные интересы, обусловленные особенностями их правового статуса. В числе последних — статья 19 указанного закона: «Жалобы, адресованные уполномоченному лицами, находящимися в местах принудительного содержания, просмотру администрацией мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются уполномоченному».

Федеральным законом от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» предусматривается возможность учреждения должности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. В настоящее время такие должности учреждены во всех субъектах Российской Федерации.

Рассмотрение вопроса деятельности уполномоченного указывает на то, что в сфере защиты прав и законных интересов граждан в законодательном плане она обеспечена как ни в какой другой сфере. Прежде всего в законодательных актах определяются: статус уполномоченного; порядок его учреждения; цели деятельности; гарантии независимости; место в системе защиты прав и свобод человека; основные задачи, принципы назначения на должность, досрочного прекращения полномочий, сами полномочия; порядок рассмотрения обращений; организация и деятельность аппарата; вопросы финансирования и т.д.

Гарантией объективного рассмотрения обращений лиц, находящихся в местах принудительного содержания, служит положение Уголовно-процессуального кодекса РФ, согласно которому Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации не подлежат допросу в качестве свидетелей без их согласия об обстоятельствах, став-

ших им известными в связи с исполнением ими своих должностных обязанностей (ст. 56) $^{140}$ .

Одна из основных форм деятельности уполномоченного по обеспечению прав и законных интересов осужденных — рассмотрение их жалоб, заявлений, обращений. В адрес уполномоченного поступает большое число обращений о нарушении их прав и законных интересов. Приняв жалобу к рассмотрению, уполномоченный принимает меры по ее разрешению и восстановлению нарушенных прав заявителя в тех формах, которые предусмотрены законодательством. Для полного выяснения обстоятельств нарушения прав человека уполномоченные могут запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц уголовно-исполнительной системы необходимые сведения, документы и материалы. От этих же лиц, за исключением судей, он вправе получать объяснения. Уполномоченный проводит самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами проверку деятельности мест принудительного содержания. Важным элементом компетенции уполномоченного является право поручать проведение экспертных исследований, а также возможность знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу. В условиях, когда лица, содержащиеся в указанных местах, не обладают достаточными юридическими знаниями и навыками, реализация указанных полномочий представляет собой важное направление оказания юридической помощи.

По результатам рассмотрения обращений уполномоченный направляет руководству соответствующего правоохранительного или иного органа, в решениях или действиях которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение с рекомендациями о принятии мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов.

Уполномоченный может также обратиться в суд с заявлением в защиту прав и законных интересов конкретного лица. От последнего требуется лишь письменная жалоба в адрес уполномоченного. Как правило, уполномоченный обращается в суд с исковым заявлением по двум категориям дел: 1) когда заявитель вследствие состояния здоровья или иных причин не может осуществлять самостоятельно защиту своих прав; 2) в случаях, когда нарушение прав имеет большой общественный резонанс.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации дает заключения о нарушении прав и законных интересов граждани-

¹⁴⁰ Данная норма была включена в УПК РФ Федеральным законом от 24.04.2020
 № 130-ФЗ «О внесении изменений в статью 56 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (Российская газета. 2020. 28 апр.).

на, несоответствии того или иного положения закона Конституции РФ при обращении граждан с жалобой в Конституционный Суд РФ. Так, до недавнего времени не могли воспользоваться юридической помощью со стороны адвоката осужденные, находящиеся в штрафных изоляторах (ШИЗО) и помещениях камерного типа (ПКТ), поскольку статьей 118 УИК РФ были запрещены свидания с осужденными, на которых наложены такие взыскания. Например, осужденный Ш. обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение права осужденного на получение юридической помощи. В своем заключении уполномоченный поддержал позицию заявителя, с которой согласился и Конституционный Суд РФ в постановлении от 26.12.2003 № 20-П¹⁴¹.

В тех случаях, когда жалоба осужденного передается уполномоченным государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу администрации учреждения или органа, в структуре которых имеются места принудительного содержания, для рассмотрения, также дается юридическая оценка имевшего место нарушения прав человека. Это позволяет добиться восстановления нарушенных прав и законных интересов осужденного, не прибегая к затратным юридическим процедурам.

Одной из форм деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации является подготовка ими ежегодных докладов о соблюдении прав человека и гражданина в регионе. Важность докладов обусловливается тем, что в них: во-первых, освещаются вопросы соблюдения прав и законных интересов осужденных на системной основе; во-вторых, они направляются в законодательные и исполнительные органы региона; в-третьих, по ним делаются доклады на заседаниях законодательных собраний и правительств субъектов Российской Федерации. Кроме того, они публикуются в средствах массовой информации региона. Всё это позволяет доводить соответствующую информацию не только до широкой общественности, но и до соответствующих органов и должностных лиц, правомочных решать вопросы, поднимаемые в этих документах.

Опрос экспертов из числа сотрудников исправительных учреждений показал, что значительная их часть (39,1 %) находят в указанных докладах полезную для себя информацию. Среди помощников начальников управлений ФСИН России эта доля составляет 81,2 %. Исследование показало, что информация интереса не представляет, так как, во-первых, она просто до них не доводится в силу небольшого тиража докладов и отсутствия их в территориальных органах управления; во-вторых, по ним не проводятся занятия в системе служебной подготовки сотруд-

<sup>&</sup>lt;sup>141</sup> Российская газета. 2004. 14 янв.

ников и работников; в-третьих, не используются для этого средства наглядности, технические средства.

Представляется, что действующее законодательство не в полной мере использует юридический и практический потенциал докладов уполномоченного в части их обязывающего значения. Особенно это актуально для слабо защищенных слоев населения, к которым относятся и лица, находящиеся в местах принудительного содержания. «Следует признать, что в большинстве регионов адекватной реакции на них в виде совершения совокупности обязательных управленческих действий по совершенствованию законодательства не наступает», — пишет Ю. С. Кручинин $^{142}$ . «Получатели доклада не только не предпринимают рекомендуемых мер по устранению нарушений..., но зачастую даже могут не знакомиться с содержанием доклада», — замечает М. Г. Оленев<sup>143</sup>. Он предлагает целесообразным на законодательном уровне обязать органы государственной власти в разумные сроки рассматривать поступающие к ним копии доклада уполномоченного<sup>144</sup>. «Разумный срок необходим для проведения всех необходимых проверочных и инспекционных мероприятий, получения ответов на все сделанные запросы, подготовки содержательного и мотивированного ответа на содержащиеся в докладе сведения о случаях нарушения прав и свобод граждан», — продолжает автор $^{145}$ .

Оказание юридической помощи заявителю также эффективно, когда последнему уполномоченным разъясняются те средства правовой защиты, которыми он может воспользоваться для восстановления своих прав. Это позволяет задействовать потенциал самого лица, развить его социально-правовую активность.

Практика деятельности уполномоченных в субъектах Российской Федерации свидетельствует о наличии и других форм обеспечения прав и законных интересов осужденных 146.

<sup>&</sup>lt;sup>142</sup> *Кручинин Ю. С.* Вопросы правового регулирования полномочий региональных омбудсменов // Права и свободы человека и эффективные механизмы их реализации в мире, России и Татарстане: материалы Междунар. на-уч.-практ. конференции (Казань, 28–29 нояб. 2013 г.) / отв. ред. А. Г. Никитин. Казань, 2014. С. 359.

<sup>&</sup>lt;sup>143</sup> Оленев М. Г. Доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как способ защиты прав человека // Актуальные проблемы уголовно-исполнительного права и исполнения наказаний: материалы межвуз. науч.-практ. конференции (г. Рязань, 24 апр. 2015 г.). Рязань, 2015. С. 238.

<sup>&</sup>lt;sup>144</sup> *Оленев М. Г.* Указ. соч.

<sup>&</sup>lt;sup>145</sup> *Оленев М. Г.* Указ. соч.

<sup>&</sup>lt;sup>146</sup> См., например: *Мархгейм М. В., Новикова А. Е.* Формы и способы уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5. С. 38–40; *Оленев М. Г.* О некоторых аспектах взаимодействия Уполномоченного по

Определение направлений совершенствования деятельности уполномоченного по обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания вытекает прежде всего из обстоятельств, обусловливающих нарушение прав и законных интересов осужденных, из факторов, препятствующих эффективности его правозащитных функций.

В качестве направления следует назвать меры по обеспечению реализации норм уголовно-исполнительного законодательства. В числе мер по реализации данного направления:

- принятие подзаконных нормативных правовых актов, определяющих условия содержания и порядок создания улучшенных жилищно-бытовых условий для осужденных, являющихся инвалидами первой или второй групп (ч. 6 ст. 99 УИК РФ);
- определение круга родственников и иных лиц, которым предоставляются свидания (ч. 2 ст. 89 УИК РФ), случаев, когда предоставляются длительные свидания с проживанием вне исправительного учреждения (ч. 1 ст. 89 УИК РФ).

Ранжированный ряд сфер законодательства, нуждающегося в совершенствовании в плане обеспечения прав и законных интересов осужденных, выглядит следующим образом: трудовое и бытовое устройство (14,3 %), трудовые права (10,2 %), семейные права (5,1 %), охрана здоровья (2,7 %), обеспечение безопасности (2,2 %), право на информацию (0,3 %).

Красной линией в законе должна проходить сущность исполнения наказания, которая заключается в самом факте изоляции от общества. В этом выражается его карательная сущность. Во всем остальном общегражданское правовое положение лиц в местах принудительного содержания не должно отличаться от правового положения граждан за определенными исключениями, обусловленные фактом изоляции<sup>147</sup>. На законодательном уровне должен быть определен исчерпывающий перечень запретов и определений. Возможности административного усмотрения при решении вопросов, ухудшающих правовое положение осужденных, должны быть сведены к минимуму<sup>148</sup>.

правам человека в Российской Федерации с органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 448–455; Лукашова Н. Ф. Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 18–20.

<sup>&</sup>lt;sup>147</sup> Гришко А. Я. Уголовно-исполнительный закон: декларации и реалии, необходимость в обновлении // Омбудсмен. 2014. № 2. С. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>148</sup> Гришко А. Я. Указ. соч. С. 4–9.

Заслуживают внимания предложения авторов о наделении правом законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а на уровне субъектов Российской Федерации — правом законодательной инициативы по внесению проектов законов в законодательные органы субъектов Российской Федерации уполномоченных по правам человека субъектов Российской Федерации<sup>149</sup>.

Решению данной задачи способствует раскрытие форм воспрепятствования законной деятельности уполномоченного, ответственность за которую предусматривает федеральное административное законодательство (ст. 17.2 КоАП РФ) и региональное законодательство.

Как показал социологический опрос сотрудников исправительных учреждений значительный резерв в деле улучшения работы по обеспечению прав и законных интересов осужденных имеется в совершенствовании взаимодействия уполномоченного с администрацией органов и учреждений, исполняющих наказания.

Несмотря на высокую степень взаимодействия уполномоченного по правам человека с исправительными учреждениями, большинство экспертов все-таки отмечают, что данному вопросу уделяется недостаточное внимание или респонденты затруднились дать утвердительный ответ (72,7 %). Удельный вес положительных ответов больший у экспертов, которые в силу своего должностного положения могут более объективно оценивать данный уровень взаимодействия. Так, доля помощников начальников территориальных учреждений ФСИН, положительно оценивших уровень взаимодействия, составила 87,5 %.

Нами был изучен вопрос о причинах недостаточного уровня взаимодействия. В ранжированном ряду причины низкого уровня взаимодействия уполномоченного с исправительными учреждениями расположились следующим образом:

- нормативная неопределенность целей, задач и пределов взаимодействия (42,9%);
- отсутствие методических рекомендаций по вопросам взаимодействия (32,7 %);
- отсутствие эффективного механизма по совместному сбору, анализу информации о нарушениях прав и законных интересов осужденных (22,1 %);
  - большая общая нагрузка на уполномоченных (2,3 %).

<sup>&</sup>lt;sup>149</sup> См.: Капицын В. М. Состояние и задачи реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (ответы ученых) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 9; Середа М. Ю. Деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах федерации по защите социальных прав граждан // Социальное и пенсионное право. 2013. № 3. С. 21.

Представляется, что серьезным подспорьем в деле улучшения взаимодействия могло бы быть законодательное закрепление обязанности администрации исправительных учреждений оказывать содействие уполномоченному в проведении проверок по жалобам осужденных.

Улучшению взаимодействия уполномоченного не только с администрацией исправительных учреждений, но и другими субъектами деятельности по обеспечению прав и законных интересов осужденных могли бы послужить наделение его правом созывать координационные совещания правоохранительных органов, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, общественных объединений, в целях координации их деятельности в указанной сфере<sup>150</sup>.

Этой цели служит издание Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации информационного бюллетеня. В данном бюллетене отражается информация о проводимых федеральным и региональными уполномоченными мероприятий по обеспечению прав и законных интересов осужденных; результаты мониторинга рассмотрения обращений осужденных и других граждан по наиболее острым вопросам; специальные доклады уполномоченного по проблемам прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания; законопроекты, комментарии к ним и др.

Повышению уровня взаимодействия свою роль могло бы сыграть издание системного сборника законодательных и нормативных правовых актов, регламентирующих компетенции и правомочия уполномоченных.

Нами был изучен вопрос о путях повышения роли уполномоченного в обеспечении прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания.

Ранжированный ряд предлагаемых мер по повышению роли уполномоченного в обеспечении прав и законных интересов осужденных (при пятибалльной системе оценок), выглядит следующим образом: участие уполномоченных в работе коллегий УФСИН и ОВД — 3,5 баллов; доведение заключений уполномоченного по итогам рассмотрения обращений осужденных, проверок по обеспечению прав и законных интересов до сведения руководителей уголовно-исполнительной системы — 3,4 балла; привлечение с помощью уполномоченного к ответственности должностных лиц, допустивших нарушения прав и законных интересов осужденных — 3,2 балла; участие уполномоченного в заседаниях судов — 2,6 балла.

Из предложений, высказанных респондентами, следует обратить внимание на значимость образования при уполномоченном совещательного органа, объединяющего суды, правоохранительные органы,

<sup>&</sup>lt;sup>150</sup> См.: *Оводкова Л. С.* Указ. соч. С. 141.

общественные объединения, субъекты РФ по рассмотрению вопросов прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания. В рейтинге оценок помощников начальников региональных управлений ФСИН по защите прав человека оно занимает второе место и оценивается в 4,2 балла. Достаточно важное значение и необходимость такого органа отмечают и руководители исправительных учреждений — 3,1 балла.

По повышению роли уполномоченного в обеспечении прав и законных интересов осужденных в судебном процессе заслуживает внимания предложение об обязательности учета его мнения при рассмотрении вопроса об условно-досрочном освобождении от дальнейшего отбывания наказания<sup>151</sup> (как это сделано в отношении представителя исправительного учреждения и прокурора — при решении вопроса об условно-досрочном освобождении)<sup>152</sup>.

Резерв в повышении роли уполномоченных имеет место в сфере подготовки им соответствующих методических материалов. 54,6 % экспертов из числа социальных работников отметили, что не располагают какими-либо материалами по взаимодействию уполномоченного и исправительных учреждений. Из числа помощников начальников территориальных органов ФСИН по защите прав человека только 18,7 % дали положительный ответ. Из числа руководителей исправительных учреждений такой ответ дали 24,8 %.

Федеральное и региональное законодательство предусматривает возможность, помимо ежегодных докладов о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, подготовку специальных докладов. Таковыми могут быть в том числе и доклады о состоянии обеспечения прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания<sup>153</sup>.

Среди мер организационно-управленческого плана следует выделить те, которые можно решать оперативно, они не требуют каких-либо больших финансово-экономических, организационно-штатных затрат. К их числу относятся:

— издание ведомственного нормативного акта Минюста России или ФСИН России, обязывающего руководителя территориального органа МВД России, ФСИН России обеспечивать участие регионального

<sup>151</sup> См.: Гришко А. Я. К вопросу о совершенствовании законодательства, регламентирующего деятельность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации // Человек: преступление и наказание. 2012. № 3. С. 15.

<sup>152</sup> См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.04.2009 № 8.

<sup>153</sup> См.: Ресоциализация лиц, освободившихся из мест лишения свободы: тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

уполномоченного в работе их коллегий (по согласованию с уполномоченным);

- на заседаниях коллегий территориальных органов МВД России, ФСИН России по итогам года заслушивать специальный доклад уполномоченного об обеспечении прав и законных интересов осужденных (по согласованию с уполномоченным);
- включить сотрудников аппарата уполномоченного, по согласованию с ним, в состав комиссий исправительного учреждения, рассматривающего вопросы: изменения условий отбывания наказания; условно-досрочного освобождения; досрочного освобождения по болезни; замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания; разрешения краткосрочного выезда за пределы исправительного учреждения осужденным, имеющим несовершеннолетних детей-инвалидов вне исправительной колонии; освобождение осужденных, отбывающих наказание в облегченных условиях исправительной колонии общего режима, в целях успешной социальной адаптации, за шесть месяцев до окончания срока наказания, из-под стражи. Разрешение в этом случае проживать и работать под надзором администрации исправительного учреждения за пределами исправительной колонии.

Ю. А. Борзенко и В. К. Косарев предлагают предусмотреть в аппарате уполномоченного по правам человека должности помощника уполномоченного по защите прав лиц, отбывающих наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации<sup>154</sup>. Это весьма актуально, учитывая, что лица, находящиеся в местах лишения свободы, наименее защищены как в правовом отношении, так и в плане обеспечения реализации существующих правовых норм. По нашему мнению, полномочия такого помощника должны распространяться не только на исправительные учреждения, но и на все места принудительного содержания граждан уголовно-исполнительной системы, органов внутренних дел, министерства обороны, органов здравоохранения (психиатрические больницы), органов федеральной службы безопасности.

Актуальным является вопрос обучения уполномоченных. Многие из них не имеют юридического образования, не знают пенитенциарного законодательства, практики его применения. Представляется, что обучение таких уполномоченных основам соответствующего законодательства могло бы быть осуществлено по единой методике силами аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; введения в образовательных учреждениях ФСИН России учебной

<sup>&</sup>lt;sup>154</sup> См.: *Борзенко Ю. А., Косарев В. К.* Защита гражданских прав лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы уполномоченным по правам человека // Закон и право. 2015. № 11. С. 99.

дисциплины аналогичной курсу «Прокурорский надзор». Ею могла бы быть дисциплина «Обеспечение прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания».

Таким образом, главными направлениями совершенствования деятельности уполномоченного в исследуемой сфере являются:

- 1. Систематический анализ действующего законодательства на предмет его соответствия конституционным правам и свободам человека и гражданина и принятия соответствующих мер по его совершенствованию.
- 2. Выявление обстоятельств, препятствующих реализации правовых норм в сфере обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания. Внесение соответствующих предложений по их устранению.
- 3. Совершенствование взаимодействия уполномоченного с органами и учреждениями, уголовно-исполнительной системы, органами внутренних дел, другими субъектами правозащитной деятельности в сфере исполнения наказаний, повышение его координирующей роли.

## § 2. Судебный контроль

Судебному контролю принадлежит особо значимая роль в деле обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Это обусловливается тем, что реализация последних начинается уже с момента принятия решения об их помещение в данные учреждения. Решение же принимается судом. Кроме того, лица, находящиеся в указанных местах, имеют общегражданское право на обращение в суд в случае нарушения их прав, свобод и законных интересов. Кроме того, в ряде ведомственных законов судебный контроль включен в их текст.

Самостоятельные статьи о судебном контроле выделены в УИК РФ, Федеральном законе «О порядке отбывания административного ареста». В соответствии со ст. 20 УИК РФ суд рассматривает жалобы осужденных на действия администрации учреждений и органов исполняющих наказания. Согласно ст. 22 Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста» решения, действия (бездействие) администрации и сотрудников места отбывания административного ареста, нарушающие права и свободы человека и гражданина, могут быть обжалованы в суде.

Роль суда определяется как при рассмотрении конкретного обращения, так и на системном уровне. Примером последнего является прежде всего принятие постановлений Пленумом Верховного Суда РФ. Здесь трудно переоценить, например, значение постановления от 25.12.2018 № 47. Пленум Верховного Суда РФ обратил внимание судов:

- на необходимость принятия мер для рассмотрения административных дела, связанного с нарушением условий содержания такого лица, в максимально короткий срок, в случае наличия реальной угрозы его жизни или здоровью (п. 11);
- оказание административному истцу содействия в собирании доказательств нарушений условий содержания в данных учреждениях (п. 13);
- правомерность назначения судами санитарно-эпидемиологической или иной экспертизы условий содержания в таких учреждениях (п. 13);
  - показатели нарушений условий содержания в учреждениях;
- пути решения вопросов, связанных с обеспечением установленной законом площади помещения в расчете на одного человека и др. (п. 14).

Пленум ориентирует нижестоящие суды и лиц, помещенных в места принудительного содержания на необходимость при обжаловании производства проверки основанием и соблюдением процедуры принятия процессуального решения при осуществлении обязательного судебного контроля за соблюдением прав, свобод человека и гражданина при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам (п. 4).

Постановление Пленума Верховного Суда РФ ориентирует других субъектов контрольно-надзорной деятельности на судебные формы восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Так, прокурор вправе в таком случае обратиться в суд с административным исковым заявлением, содержащим требование о соблюдении условий содержания, например об обеспеченности минимальными нормами питания, о надлежащем материально-бытовом обеспечении. С аналогичным требованием в указанных случаях в суд могут обратиться также Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам ребенка в субъекте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации (п. 7).

Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» существенно обновил формы участия этого суда в защите прав человека, установленные в ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, легализующей институт конституционной жалобы. Речь идет о проверке не собственно правоприменительной практики, а нормы закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Жалобы могут быть как индивидуальными, так и коллективными. Правом обращаться с ними в Конституционный Суд РФ обладают граждане, чьи конституционные права и свободы нарушены законом, применяемым или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в Федеральном конституционном законе. Хотя права и свободы человека,

закрепленные в международных документах, имеют прямое действие, Конституция РФ закрепляет право граждан обжаловать нарушение лишь их конституционных прав и свобод, поскольку в функции Конституционного Суда РФ входит проверка законов и иных нормативных актов на их соответствие конституционным нормам.

Анализ практики деятельности Конституционного Суда РФ свидетельствует о том, что в ней имеет место рассмотрение вопросов, связанных с обеспечением прав и законных интересов осужденных, по которым, как правило, нередко выносятся положительные решения<sup>155</sup>.

Значительна роль Конституционного Суда РФ в реформировании судебной системы, направленной на усиление ее контрольных функций<sup>156</sup>. Правозащитная роль Конституционного Суда РФ значительно повышается в связи с применением закона о неисполнении постановлений Европейского Суда по правам человека. Федеральным законом от 11.06.2022 № 180-ФЗ отменена норма, содержащаяся в ст. 413 УПК РФ, согласно которой вступившие в законную силу приговор, определения и постановления могут быть отменены и производство по уголовному делу возобновлено ввиду установления ЕСПЧ нарушений положений Конвенций о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом Российской Федерации, связанная: с применением федерального закона, несоответствующего положениям Конвенции; иными нарушениями положений Конвенции, иными новыми обстоятельствами.

В плане совершенствования судебного контроля за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания в научной литературе имеют место предложения по реформированию судебной системы. Речь в частности идет о создании специализированных пенитенциарных судов<sup>157</sup>. Основными направлениями их деятельности являлись бы: «Рассмотрение исков, подаваемых су-

<sup>155</sup> См., например: постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П. Л. Верещака, В. М. Гладкова, И. В. Голышева и К. П. Данилова от 27.02.2003 // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6; определение Конституционного Суда РФ по жалобе гражданина Воронина Вадима Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта «в» в части второй статьи 78 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации от 18.04.2006 // Там же. 2006. № 5.

<sup>&</sup>lt;sup>156</sup> Подробнее см.: *Бондарь Н. С.* Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников права // Журнал российского права. 2007. С. 75−84.

<sup>157</sup> См.: Давыдова И. А. Судебный контроль за исполнением уголовных наказаний: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005. С. 69; Смирнов Л. Б. Уголовно-исполнительная политика в сфере совершенствования правового регулирования исполнения уголовных наказаний: автореф. дис. ... д-ра юрид.

жденными... (по гражданским спорам между администрацией и осужденным); обжалование нормативных актов и действий должностных лиц администрации исправительных учреждений, нарушивших права и свободы осужденных; решение вопросов, традиционно относящихся к уголовно-процессуальной сфере исполнения приговора (об изменении вида исправительного учреждения, условно-досрочного освобождения и т.д.)»<sup>158</sup>.

Однако трудно согласиться с мнением Л. Б. Смирнова об организации в составе органов уголовно-исполнительной системы специальных комиссий с наделением их правом определения вида исправительного учреждения, оставив за судом полномочия по назначения срока лишения свободы<sup>159</sup>. Такое предложение противоречит идеологии реформирования судебной системы в плане повышения роли судов в защите прав и свобод граждан и является регрессом, а не прогрессом в данном вопросе.

Предложения по созданию специализированных судов касаются главным образом пенитенциарной системы. Однако, учитывая «смежный» характер нарушений прав, свобод и законных интересов лиц и в местах принудительного содержания, представляется, что предметом рассмотрения таких судов должны быть вопросы, касающиеся всех видов данных мест.

# § 3. Ведомственный контроль

Среди всех видов контроля и надзора, имеющих место в сфере обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, ведомственный контроль занимает второе место. Его удельный вес составляет 26.3 %.

Вместе с тем, как следует из приведенных примеров, результаты проверки фактов нарушений прав человека, его законных интересов, свидетельствуют, что их могло бы не быть при должном осуществлении контроля соответствующими должностными лицами мест принудительного содержания.

Ведомственные контрольные функции реализуются руководителями всех уровней и специально уполномоченными подразделениями, специализированными комиссиями $^{160}$ .

наук. СПб., 2003. С. 14; *Добрынина М. Л.* Правовое положение осужденных в местах лишения свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>158</sup> *Добрынина М. Л.* Указ. соч. С. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>159</sup> См.: *Смирнов Л. Б.* Указ. соч. С. 16.

<sup>&</sup>lt;sup>160</sup> *Салихов Д. Г.* О формах и методах ведомственного контроля за соблюдением законности в деятельности полиции Российской Федерации и о дальнейшем их совершенствовании // Закон и право. 2012. № 4. С. 127.

Деятельность полиции по осуществлению ведомственного контроля в сфере соблюдения прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания регламентируется прежде всего приказом МВД России от 03.02.2012 № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации». Им утверждены инструкции по организации различных форм контроля деятельности органов внутренних дел.

Одной из основных форм ведомственного контроля является рассмотрение обращений (жалоб) граждан, в том числе лиц, пребывающих в исследуемых учреждениях субъекта Российской Федерации.

Ведомственная инструкция устанавливает сроки и последовательность действий при рассмотрениях обращений; структурные подразделения органов внутренних дел, их осуществляющие; организационно-методическое обеспечение деятельности по рассмотрению обращений в системе МВД России.

Инструкция также устанавливает:

- обязанности и права сотрудников при рассмотрении обращений;
- порядок информирования граждан о порядке рассмотрения обращений.

Данный нормативный акт определяет формы контроля рассмотрения обращений: текущий контроль; рассмотрение обращений в ходе плановых и внеплановых проверок; контроль при осуществлении руководителями органов внутренних дел своих полномочий (п. 215).

Особое место в механизме рассмотрения обращений граждан занимает другой нормативный правовой акт — Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 12.09.2013 № 707<sup>161</sup>. Инструкция предписывает необходимость проверки обоснованности каждого довода, содержащегося в жалобе гражданина. По результатам ее рассмотрения должны приниматься соответствующие меры по восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов обратившегося или разъясняться неправомерность жалобы (п. 102). Данное положение в полной мере распространяется и на лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Учреждения и органы, исполняющие наказания, находятся в ве́дении Федеральной службы исполнения наказаний. Согласно Положению о ней (утверждено Указом Президента РФ от 13.10.2014 № 1314) ФСИН России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим ведомственный контроль за деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в целом, а также за соблюдением законности и обеспечением прав осужденных и лиц, содержащихся под

<sup>&</sup>lt;sup>161</sup> Российская газета. 2014. 17 янв.

стражей (п. 7). Данное установление получило свое продолжение и конкретизацию в Инструкции об организации проверок деятельности подведомственных Министерству юстиции Российской Федерации федеральных служб, их территориальных органов и учреждений<sup>162</sup>.

Целями ведомственного контроля являются:

- защита прав осужденных при исполнении уголовных наказаний;
- изучение и обобщение практики деятельности ФСИН России в части соблюдения прав человека.

Основные задачи ведомственного контроля:

- выявление и устранение нарушений прав и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы;
- выработка мер, направленных на устранение и предупреждение нарушений прав человека, а также причин и условий, им способствующих;
- подготовка материалов по вопросам соблюдения прав человека при исполнении наказаний для информирования Президента РФ и Правительства РФ.

Ведомственный контроль осуществляется во ФСИН России и ее территориальных органах, а также в учреждениях, исполняющих наказания. Для проведения мероприятий по осуществлению ведомственного контроля распоряжением ФСИН России (территориального органа ФСИН России) создается комиссия (группа), возглавляемая председателем (руководителем группы).

Мероприятия по осуществлению ведомственного контроля за соблюдением конституционных прав и законных интересов осужденных проводится в соответствии с планом основных организационных мероприятий ФСИН России.

Основными формами контрольных мероприятий являются:

- изучение состояния вопроса соблюдения прав и законных интересов человека при исполнении наказаний в учреждениях уголовно-исполнительной системы;
- изучение организации соблюдения прав человека непосредственно в учреждениях уголовно-исполнительной системы;
- рассмотрение состояния соблюдения прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы на заседаниях координационных советов территориальных органов ФСИН России, оперативных совещаниях.

Комиссия (группа), осуществляющая ведомственный контроль, вправе:

<sup>162</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 29.

- получать в учреждениях уголовно-исполнительной системы необходимые документы, письменную и устную информацию по изучаемым вопросам в части соблюдения прав человека;
- посещать учреждения и органы уголовно-исполнительной системы;
- беседовать с осужденными, сотрудниками уголовно-исполнительной системы по вопросам соблюдения прав человека при отбывании наказания;
- запрашивать материалы в учреждениях и территориальных органах уголовно-исполнительной системы, касающиеся рассмотрения обращения осужденных, их родственников и лиц, представляющих их интересы;
- изучать акты прокурорского реагирования на нарушения прав и законных интересов осужденных, выявленные в учреждениях и территориальных органах уголовно-исполнительной системы;
- изучать разделы актов комплексных и контрольных инспекторских проверок учреждений и территориальных органов уголовно-исполнительной системы, касающиеся соблюдения прав и законных интересов человека при исполнении наказаний;
- изучать материалы служебных расследований по преступлениям и чрезвычайным происшествиям, связанным с нарушением прав человека;
  - изучать информацию, содержащуюся в личных делах осужденных;
- запрашивать иные сведения необходимые для принятия объективного и обоснованного решения;
- осуществлять прием по личным вопросам осужденных, сотрудников уголовно-исполнительной системы;
- вносить конкретные предложения руководителям территориальных органов уголовно-исполнительной системы по созданию условий, обеспечивающих соблюдение прав осужденных, приостановке действия акта, противоречащего требованиям законодательства или нарушающего права человека, привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законности и прав человека, устранению выявленных недостатков.

По итогам контрольного мероприятия лицо, отвечающее за его осуществление, проводит совещание сотрудников, принимавших в нем участие, на котором заслушивает их доклады о ходе и результатах работы, принимает справки об исполнении запланированных мероприятий, содержащие выводы о состоянии прав человека и предложения по их совершенствованию.

Председатель комиссии (руководитель группы) подводит итоги работы на совещании, на котором до сведения руководства территориального органа уголовно-исполнительной системы доводятся оценка деятельности органа, основные выводы и предложения.

По окончании контрольного мероприятия готовится справка, которая подписывается председателем комиссии (руководителем группы) и другими государственными служащими, участвовавшими в контрольном мероприятии. Со справкой в обязательном порядке знакомится руководитель территориального органа уголовно-исполнительной системы.

В случае несогласия с содержащимися в справке оценками, выводами и предложениями руководитель территориального органа уголовно-исполнительной системы вправе представить мотивированные возражения и дать необходимые разъяснения, которые приобщаются к справке.

Территориальный орган ФСИН России информирует ФСИН России о результатах проведения контрольных мероприятий с представлением соответствующей справки и предложений по устранению выявленных нарушений прав и законных интересов человека в учреждениях и органов исполняющих наказание, поощрению либо наложением взысканий в отношении отдельных сотрудников уголовно-исполнительной системы.

Учитывая наибольшую ограниченность в возможности реализации своих гражданских прав лицами, отбывающими лишение свободы, в рамках ведомственного осуществляется функциональный контроль по охране гражданских прав, направленный, как правило, на охрану прав осужденных в более важных сферах.

Так, в соответствии с Положением о группе социальной защиты осужденных исправительного учреждения уголовно-исполнительной системы, утвержденным приказом Минюста России от 30.12.2005 № 261<sup>163</sup>, предусматривается оказание социальной помощи всем осужденным, в первую очередь инвалидам, престарелым, пенсионерам, лицам, переведенным из воспитательных колоний, беременным женщинам, женщинам, имеющим при себе детей, несовершеннолетним, лицам, больным неизлечимыми или трудноизлечимыми болезнями, не имеющими определенного места жительства, утратившим родственные связи, страдающие алкогольной или наркотической зависимостью.

Основными целями группы социальной защиты осужденных являются: выявление и решение социальных проблем осужденных, оказание им дифференцированной социальной помощи, координирование деятельности других служб исправительного учреждения в решении данных вопросов; подготовка осужденных к освобождению, организация занятий в школе подготовки осужденных к освобождению,

 $<sup>^{163}</sup>$  Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2006. № 3.

привлечение к их проведению заинтересованных служб учреждения, муниципальных социальных служб; содействие в восстановлении и укреплении социально полезных связей осужденных, их трудовом и бытовом устройстве после освобождения, решение вопросов, связанных с пенсионным обеспечением осужденных; выявление лиц и принятие мер по получению документов, удостоверяющих личность осужденного, а также подтверждающих его права на социальное обеспечение; привлечение специалистов различных служб социальной защиты населения к оказанию помощи осужденным, в том числе консультативной; привлечение общественности к решению социальных проблем осужденных, в том числе трудовом и бытовом устройстве после освобождения из исправительного учреждения.

Положение определяет основные функции группы социальной защиты осужденных: осуществление социальной диагностики осужденных; компетенцию сотрудников группы социальной защиты осужденных, что позволяет создать механизм реализации гражданских прав, их охрану.

Другим важным нормативным актом в рассматриваемой сфере является Инструкция об организации и осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации ведомственного контроля за соблюдением прав человека в учреждениях и территориальных органах уголовно-исполнительной системы, утвержденная приказом Минюста России от 31.01.2006 № 16. В ней, в частности, определены цели ведомственного контроля в указанной сфере: реализация государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний в части, касающейся соблюдения прав человека; защита прав осужденных, а также подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений при исполнении уголовных наказаний и содержания под стражей.

## § 4. Прокурорский надзор

Прокуратура — один из важных институтов в государственном механизме. Это обусловлено главным образом целевой ориентацией ее организации и деятельности, направленной на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а равно интересов общества и государства. Еще одной особенностью правового статуса российской прокуратуры является многофункциональный характер деятельности, ориентация на широкие сферы правовых отношений.

Надзор за соблюдением прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания является одной из основных функций прокурорского надзора.

Прокурорский надзор за соблюдением законов администрацией учреждений и органов мест принудительного содержания осуществля-

ется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Осуществлению прокурорского надзора за соблюдением законов в указанных местах в Законе посвящена глава 4 «Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначенные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу». Соответствующие нормы содержатся в Федеральном законе «О содержании под стражей...», в УИК РФ. Одним из предметов надзора является соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав граждан, порядка и условий их содержания.

При необходимости прокурор может провести проверку внезапно, чтобы предотвратить сокрытие факта наущения закона или его последствий. Законом, а также приказами Генерального прокурора Российской Федерации установлены жесткие сроки рассмотрения в органах прокуратуры жалоб и заявлений таких лиц по поводу нарушений законности и строгий контроль за сроками, порядком воздействия и незаконного применения администрациями исправительных учреждений, следственных изоляторов, командований и иными должностными лицами дисциплинарных воинских частей и учреждений, сотрудниками отделов специального назначения, физической силы, спецсредств и оружия; незаконного водворения в карцеры, дисциплинарные и штрафные изоляторы, помещения камерного типа, гауптвахты дисциплинарных воинских частей; неоказания медицинской помощи; ненадлежащего материально-бытового обеспечения; воспрепятствования подозреваемым, обвиняемым и осужденным обжаловать в соответствии с законом действия и решения должностных лиц, нарушивших их права.

В целях конкретизации прокурорского надзора за соблюдением законов в деятельности исправительных учреждений Генеральной прокуратурой РФ был издан приказ от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Приказ предписывает прокурорам, осуществляющим надзор за исполнением наказаний, при проверке исправительных учреждений не оставлять без внимания факты использования недозволенных мер воздействия и незаконного применения их администрацией, сотрудниками отделов специального назначения территориальных органов уголовно-исполнительной системы — физической силы, специальных средств, оружия; незаконного водворения в карцеры, дисциплинарные и штрафные изоляторы, перевода в одиночные камеры, помещения ка-

мерного типа, единые помещения камерного типа, перевода в строгие условия содержания; незаконного применения мер поощрения; неоказания медицинской помощи; ненадлежащего материально-бытового обеспечения; воспрепятствования осужденным в обжаловании действий и решений должностных лиц, нарушивших их права.

В приказе содержится требование, согласно которому надзор за исполнением законодательства следует рассматривать, как одну из составных частей функции защиты конституционных прав и законных интересов граждан, находящихся в исправительных учреждениях и местах содержания под стражей, отбывающих наказания, не связанные с изоляцией от общества, а также содержащихся в дисциплинарных во-инских частях.

Прокурорам предписывается организовать работу так, чтобы при осуществлении надзора за исполнением законов прокуроры своевременно предупреждали, выявляли и пресекали нарушения в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы, следственных изоляторах, дисциплинарных воинских частях, других органах и учреждениях, исполняющих уголовные наказания.

При проверках в исправительных и воспитательных колониях, тюрьмах, следственных изоляторах, дисциплинарных воинских частях прокуроры не должны оставлять без внимания факты использования недозволенных мер воздействия и незаконного применения администрациями исправительных учреждений, следственных изоляторов, командований и иными должностными лицами дисциплинарных воинских частей и учреждений, сотрудниками отделов специального назначения физической силы, спецсредств и оружия; незаконного водворения в карцеры, дисциплинарные и штрафные изоляторы, помещения камерного типа, гауптвахты дисциплинарных воинских частей; неоказания медицинской помощи; ненадлежащего материально-бытового обеспечения; воспрепятствования подозреваемым, обвиняемым и осужденным обжаловать в соответствии с законом действия и решения должностных лиц, нарушивших их права. Нормативный правовой акт выделяет в отдельный раздел вопросы надзора за соблюдением законодательства при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

Изучение практики прокурорского надзора свидетельствует о наличии несоответствия нормативных актов законам. Наиболее часто наблюдаются факты издания нормативных актов на основании закона, регламентирующего иные, нежели отраженные в правом акте, вопросы. Это может происходить по причине незнания закона или являться средством обхода запретов, присвоения данным органом не присущих ему полномочий.

Другая, не менее распространенная разновидность несоответствия правовых актов закону — издание нормативного акта на основании или

во исполнение признанного недействующим или утратившим силу закона. Причина заключается в недостаточной правовой культуре субъекта правоприменения, хотя могут действовать и иные факторы.

Противоречащим закону нередко является нормативный акт, который принимается на основе закона, действительно регулирующего данный вид общественных отношений, но при этом допускается явное искажение смысла закона и обоснование заведомо неправомерного решения, фиксируемого в нормативном акте. На несоответствие нормативного акта федеральному закону может указывать нарушение установленных законом процедурных требований, определяющих порядок принятия правовых актов (несоблюдение правил, формы, сроков издания правовых актов).

Социологический опрос омбудсменов и работников прокуратуры, проведенный другими авторами<sup>164</sup>, показал, что значительный резерв в обеспечении прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания содержится в улучшении взаимодействия прокуроров и уполномоченных по правам человека (см. табл. 4).

В целях более предметного выяснения состояния дел в сфере взаимодействия двух рассматриваемых государственных правозащитных структур был проведен опрос 47 региональных омбудсменов.

Таблица 4 Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченным

Вопрос	Варианты ответов	Распределение ответов, в %	
		Уполномо- ченный	Прокуратура
Оказывает ли взаимодействие уполномоченного с прокуратурой влияние на защиту прав и законных интересов	1) оказывает существен- ное влияние;	28,6	10,0
	2) имеет определенное влияние;	57,2	42,0
	3) не влияет;	14,2	39,0
	4) затрудняюсь ответить	0,0	9,0
Приходится ли Вам взаимодействовать с прокуратурой (уполномоченным)	1) да, часто;	50,0	11,0

<sup>164</sup> Данные опроса работников прокуратуры приводятся по изданию: Взаимодействие органов прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: пособие / В. Г. Бессарабов [и др.]. М., 2012. С. 25, 86.

Вопрос	Варианты ответов	Распределение ответов, в %	
		Уполномо- ченный	Прокуратура
Приходится ли Вам взаимодействовать с прокуратурой (уполномоченным)	2) периодически;	50,0	43,0
	3) не приходится	0,0	46,0
Использование	1) да;	14,3	
прокуратурой материалов	2) скорее нет;	57,1	
материалов уполномоченного	3) затрудняюсь ответить	28,6	
Оценка заключений	1) положительное;	100,0	22,0
совместных соглашений	2) формальная мера;	0,0	66,0
соглашении	3) затрудняюсь ответить	0,0	12,0
Формы	1) обмен информацией;	25,0	60,0
взаимодействия	2) проведение проверок;	20,0	70,0
	3) совместное изучение вопросов;	15,0	10,0
	4) совместные совещания;	10,0	28,0
	5) изучение предложений;	0,0	10,0
	6) совершенствование законодательства;	5,0	5,0
	7) обращения в СМИ;	5,0	10,0
	8) научно-практические конференции	20,0	13,0
Необходимость взаимодействия	1) да;	100,0	24,0
	2) чрезмерное влияние;	0,0	18,0
	3) затрудняюсь ответить	0,0	16,0
Проблемы взаимодействия	1) нормативная неопределенность взаимодействия;	10,0	10,0
	2) отсутствие эффективного механизма взаимодействия;	40,0	11,0

Вопрос	Варианты ответов	Распределение ответов, в %	
		Уполномо- ченный	Прокуратура
Проблемы взаимодействия	3) отсутствие методиче- ских рекомендаций;	30,0	4,0
	4) большая общая на- грузка;	20,0	31,0
	5) иное	0,0	44,0
Наличие подготов- ленных прокурату- рой методических материалов по вопросам взаимо- действия	а) да;	16,7	
	б) нет;	83,3	
	в) затрудняюсь ответить	0,0	

Абсолютное большинство опрошенных положительно отзывались относительно влияния взаимодействия уполномоченного по правам человека с органами прокуратуры на защиту прав и свобод человека и гражданина. При этом 28,6 % отметили существенное влияние и только 14,2 % дали отрицательную оценку.

В значительной степени противоположное мнение об оказании влияния на укрепление законности и правопорядка, защиту прав и свобод человека и гражданина взаимодействия прокуратуры с институтом уполномоченных по правам человека у работников прокуратуры. Среди опрошенных работников прокуратуры почти в три раза больше по сравнению с омбудсменами лиц, по мнению которых такое взаимодействие практически не влияет на укрепление законности и правопорядка, защиту прав и свобод человека и гражданина и составляет 39 %.

Все опрошенные уполномоченные заявили, что в ходе своей служебной деятельности им приходится взаимодействовать с прокурорами, в 50 % оно осуществляется часто и с такой же частотой периодические. Этого нельзя сказать о работниках прокуратуры. Почти 50 % респондентов из их числа ответили, что в ходе своей служебной деятельности им почти не приходится взаимодействовать с уполномоченным.

Наиболее распространенные формы такого взаимодействия в ранжированном ряду выглядят следующим образом:

- обмен информацией о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, в том числе со стороны прокуратуры о результатах надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и мерах, принятых в их защиту (25 %);
- оказание содействия в проведении проверок по жалобам и заявлениям граждан, обратившихся в прокуратуру (в том числе при вос-

становлении нарушенных прав человека и гражданина, привлечении правонарушителей к ответственности) — 20,0 %;

- проведение научно-практических конференций по вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также круглых столов, вечеров «вопросов и ответов» с участием представителей института уполномоченных по правам человека (20,0 %);
- совместное изучение с выездом в отдельные районы, причин массовых нарушений прав и свобод граждан (15,0 %);
- обсуждение на совместных совещаниях, на проводимых с участием уполномоченных по правам человека заседаниях коллегий, координационных совещаний руководителей правоохранительных органов результатов работы по защите основных прав и свобод человека и гражданина (10,0 %);
- сотрудничество по вопросам совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина, приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также выработка предложений о внесении изменений и дополнений в федеральное законодательство и законодательство субъекта РФ (5,0%);
- подготовка материалов обращений в средствах массовой информации для выступлений с совместными заявлениями о грубых нарушениях основных прав и свобод человека и гражданина (5,0 %).

В выборе предлагаемых вариантов ответов не нашла места такая форма взаимодействия, как участие в изучении предложений прокуроров по совершенствованию форм и методов осуществления омбудсменами контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Сопоставление ответов респондентов из числа омбудсменов и работников прокуратуры по данному вопросу позволяют сделать вывод, что принципиальной разницы здесь нет. Незначительные отличия заключаются в следующем:

- если у омбудсменов в ранжированном ряду первое место занимает форма взаимодействия «обмен информацией о нарушениях прав и свобод человека и гражданина», то у прокуроров это место занимает «оказание содействия в проведении проверок...»;
- у омбудсменов отсутствует форма взаимодействия «участие в изучении предложений прокуроров по совершенствованию форм и методов осуществления омбудсменами контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина». У прокуроров такая форма взаимодействия имеет место. На ее наличие указало 10 % респондентов.

С целью выявления причин недостаточно высокого уровня организации совместной деятельности прокуратуры и омбудсменов было изучено мнение уполномоченных относительно степени законодательного и нормативного его обеспечения. Результаты опроса свидетель-

ствуют о наличии здесь явных пробелов: 10 % респондентов из числа омбудсменов и 34 % из числа прокуроров дали отрицательную оценку состоянию межведомственного правового регулирования, указанных вопросов относительно уровня Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, соответственно 40 % и 60 % — относительно уровня региональных уполномоченных. Только соответственно 20 % и 32,5 % опрошенных дали положительную оценку этому вопросу, а соответственно 40 % и 10 % затруднились вообще на него ответить, что тоже свидетельствует больше об отрицательной характеристике уровня правового регулирования межведомственного взаимодействия.

Респонденты указывают на отсутствие:

- эффективного механизма по совместному сбору, анализу информации о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, выявлению причин и условий им способствующих, а также применению мер реагирования (40 % и 11 %);
- методических рекомендаций по вопросам взаимодействия прокуратуры с институтом уполномоченных по правам человека, а также прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемых сферах правоотношений (30 % и 4 %).

Только 16,7 % омбудсменов и 12 % прокуроров ответили, что они располагают на своем рабочем месте методическими материалами по вопросам взаимодействия органов прокуратуры с институтом уполномоченных по правам человека; по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемых сферах правоотношений, подготовленными Генеральной прокуратурой Российской Федерации, прокуратурами субъектов Российской Федерации, прокуратурами районов (городов). Соответственно 33 % и 76 % ответили, что такими материалами не располагают.

Обращает на себя внимание оценка региональных омбудсменов относительно стремления омбудсмена заключать специальные соглашения с прокурорами о взаимодействии по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина. В их необходимости имеет место полное единодушие всех опрошенных омбудсменов. Заключение таких соглашений способствует более качественному и эффективному осуществлению контроля и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, повышению реальной защищенности человека и гражданина, отмечают они.

Все опрошенные омбудсмены оказались единодушны и относительно необходимости уделять больше внимания их взаимодействию с прокуратурой. Такое единодушие обусловливает необходимость в принятии соответствующих мер правового и организационного управленческого характера.

Одной из причин недостаточного уровня организации совместной деятельности органов прокуратуры и уполномоченных является

нормативная неопределенность целей, задачи пределов такого взаимодействия, а также взаимной ответственности и иных необходимых организационно-правовых вопросов. Это отметили 10 % опрошенных омбудсменов и такая же доля опрошенных прокуроров.

Фактором, влияющим на уровень защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, является то, что органы прокуратуры пока недостаточно активно используют в своей работе материалы ежегодных и специальных докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и региональных уполномоченных. Из числа опрошенных респондентов 57,1% предположили, что такие материалы скорее органами прокуратуры не используются, 28,6% затруднились с ответами и только 14,3% омбудсменов заявили, что такие материалы прокуратурой используются, так как содержащаяся в них информация носит полезный характер.

Систематический анализ законодательства, регулирующего осуществление прокурорского надзора в местах принудительного содержания, практики его применения, позволяют сформулировать общие задачи прокурорского надзора за реализацией прав и законных интересов лиц в них содержащихся: своевременное выявление нормативных актов, относящихся к сфере реализации прав и законных интересов в данных учреждениях, противоречащих законодательству, и принятие своевременных мер по их отмене: осуществление целенаправленного упреждающего надзора за реализацией норм законодательства; проведение плановых и внеплановых надзорных проверок по его исполнению; обеспечение полноты и своевременности выявления и предупреждения его нарушений; обеспечение привлечения в ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства, определяющего правовой статус лиц находящихся в местах принудительного содержания.

Законодательство, регламентирующее деятельность органов прокуратуры в сфере обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания можно классифицировать на две большие группы: законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие эту деятельность опосредованно, законы и иные нормативные правовые акты, непосредственного действия.

В числе первых следует назвать законодательство о прокуратуре (Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»). Положения, содержащиеся в нем, относительно того, что основным назначением деятельности прокуратуры является защита и восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, создают основу ее деятельности в данной сфере.

Среди основных функциональных направлений деятельности прокуратуры: надзор за исполнением законов министерствами, ве-

домствами, их должностными лицами, субъектами осуществления отдельного контроля за обеспечением прав и свобод человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в них (ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

При рассмотрении поступивших жалоб и заявлений от лиц, содержащихся в местах принудительной изоляции, прокурор может использовать весь спектр представленных ему законом полномочий, в том числе запрашивать и получать от должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы; получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы; самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проводить проверку деятельности указанных учреждений; поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы; знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, с решениями (приговорами), вступившими в законную силу, а также с делами и материалами, прекращенными производством, по которым было отказано в возбуждении уголовных дел. Они пользуются правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами, находящимися на территории России органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания<sup>165</sup>.

По результатам рассмотрения жалобы вправе:

— обращаться в суд с заявлением о защите прав и законных интересов, нарушенных решениями или действиями (бездействием) должностных лиц мест принудительной изоляции:

<sup>&</sup>lt;sup>165</sup> См. подробнее: Бессарабов В. Г., Кузьменко В. Р., Ерофеенко Д. Л. Предмет, объект и пределы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав гражданина: сборник методич. материалов / под общ. ред. первого заместителя Генерального прокурора РФ, государственного советника юстиции 1-го класса, засл. юриста РФ И. Э. Бусмана. М., 2013. С. 21–46; Правовое регулирование и проблемы совершенствования контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы в условиях ее развития: учеб. пособие / И. А. Давыдова, Н. П. Белая, И. Н. Карева. Рязань, 2013. С. 64–84.

- обращаться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в чьих решениях или действиях (бездействии) усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- обращаться в суд с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;
- присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
- обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

По результатам обобщения итогов проверок жалоб, изучения сведений, документов, материалов и нормативных правовых актов вправе:

- направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;
- обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо о восполнении пробелов в федеральном и региональном законодательстве, если они полагают, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение этого законодательства, либо в силу существующих законодательных пробелов противоречат общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

В случае грубого или массового нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина Генеральный Прокурор Российской Федерации вправе: выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы; обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии. Генеральный прокурор также вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непо-

средственно либо через своего представителя участвовать в данных слушаниях<sup>166</sup>.

Значимым в деятельности прокурора являются единые условия оказания юридической помощи лицам в условиях принудительного содержания. В отличие от адвокатов, оказывающих юридическую помощь таким лицам, весьма немаловажным для прокурора является бесплатность, а значит, доступность оказания таковой 167. Обращения к ним не требуют оплаты государственной пошлины, привлечения дорогостоящих адвокатов. Более того, в случае нарушения прав и свобод осужденных, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возраста или иным причинам не может лично отстаивать свои права и свободы или, когда нарушены права и свободы значительного числа граждан, либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляется и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших. В этом случае осужденный освобождается и от значительных материальных затрат. Не случайно осужденные, когда они считают, что их права нарушены, обращаются главным образом в прокуратуру. Когда у прокурора нет полномочий по разрешению возникшей проблемы, они подсказывают лицам, находящимся в местах принудительного содержания, куда они могут обратиться за защитой своих прав, тем самым разъясняя законодательство, оказывая им юридическую помощь в виде устных советов и справок.

Одной из отличительных черт прокурорского надзора является осуществление прокуратурой координационных функций (ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Согласно Положению о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденного Указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567<sup>168</sup>, в целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов прокуроры созывают координационные совещания. В состав координационного совещания входят прокурор (председатель совещания) и руководители соответствующих органов или исполняющих их обязанности (члены совещания). Совещание созывается председателем по мере необходимости,

<sup>&</sup>lt;sup>166</sup> См. подробнее: Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: пособие / В. Г. Бессарабов и др. М., 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>167</sup> См.: *Селиверстов В. И.* Правовое положение лиц, отбывающих наказания (теория и прикладные проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992.

¹68 Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (ред. от 26.06.2013) // Российская газета. 1996. 5 мая.

но не реже одного раза в квартал, а также по инициативе одного из членов координационного совещания.

На координационные совещания могут быть приглашены другие должностные лица правоохранительных органов, руководители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их подразделений, органов местного самоуправления, органов военного управления, общественных объединений, научные и педагогические работники, представители средств массовой информации — согласованное решение об их участии принимается членами координационного совещания (п. 7).

Следует заметить, что членами данного совещания не являются работники судов, омбудсмены, общественные объединения. О значении последних не приходится говорить. Необходимость членства в координационном совещании подтверждается практикой осуществления координации указанных субъектов. В регионах вырабатываются различные формы взаимодействия указанных субъектов с органами прокуратуры, другими правоохранительными органами, судами, общественными объединениями. В качестве примера можно привести создание дискуссионной площадки при Уполномоченном по правам человека в Рязанской области. Являясь коллегиальным совещательно-рекомендательным органом, созданным на основании соглашения уполномоченного, прокурора области, председателя областного суда, УМВД, следственного управления, регионального управления Федеральной службы исполнения наказаний, управления федеральной службы судебных приставов, управления федеральной миграционной службы, управления федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, Общественной палаты, общественной наблюдательной комиссии, призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан в сфере обеспечения прав человека и выработать рекомендации по согласованию законодательной и правоприменительной практики.

Учитывая значимость такой формы взаимодействия не только омбудсмена и прокуратуры, но и их взаимодействия с другими правоохранительными органами, судами и общественными объединениями, автор считает своим делом более подробно осветить деятельность указанной дискуссионной площадки, тем более что она прошла свою достаточную апробацию и стала востребованной, как сто стороны федеральных, так и региональных структур.

Согласно положению дискуссионная площадка призвана осуществлять следующие задачи:

- содействие достижению единообразия правоприменительной практики в сфере соблюдения прав человека, прав ребенка;
- инициирование предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в данной сфере;

- рассмотрение и принятие мер о поддержке инициатив граждан и общественных объединений, направленных на совершенствование и повышение эффективности деятельности правоохранительных органов, иных учреждений и органов, общественных объединений по обеспечению прав граждан;
- развитие взаимодействия судов, правоохранительных органов, иных учреждений и органов, адвокатуры, общественных объединений по вопросам обеспечения прав человека, прав ребенка;
- участие членов дискуссионной площадки в обсуждении проектов законодательных и нормативных правовых актов, иных документов, подготавливаемых органами власти и управления Рязанской области в сфере прав человека, прав ребенка;
- изучение и анализ общественного мнения граждан о соблюдении прав человека, прав ребенка на территории Рязанской области;
- участие в информировании граждан о деятельности судов, правоохранительных органов, иных учреждений и органов, общественных объединений по соблюдению прав граждан, в том числе через средства массовой информации, и в публичном обсуждении вопросов соблюдения прав человека, прав ребенка;
- привлечение граждан и общественных организаций к обсуждению актуальных тем и проблем с целью выработки взаимоприемлемых решений в сфере обеспечения прав человека, прав ребенка.

Основными функциями дискуссионной площадки являются:

- подготовка рекомендаций и предложений по совершенствованию и более эффективному применению законодательства Российской Федерации и Рязанской области в сфере обеспечения прав человека, прав ребенка;
- выработка предложений по совместным действиям представителей правоохранительных органов, иных учреждений и органов, общественных объединений, уполномоченного по правам человека, уполномоченного по правам ребенка, средств массовой информации;
- осуществление консультативной помощи по предложениям органов власти и управлений, граждан, общественных организаций по вопросам обеспечения прав человека и прав ребенка.

Дискуссионная площадка формируется на основе добровольного участия в его деятельности представителей судов, правоохранительных органов, иных учреждений и органов, общественных объединений. Она создается и ликвидируется уполномоченным по правам человека на основании соглашения ее членов.

Руководителем дискуссионной площадки является уполномоченный по правам человека.

Руководитель дискуссионной площадки:

- осуществляет руководство деятельностью дискуссионной площадки;
- на основе предложений членов дискуссионной площадки готовит планы ее работы и представляет их на утверждение дискуссионной площадке;
  - созывает и ведет заседания дискуссионной площадки;
  - утверждает повестку дня дискуссионной площадки;
- подписывает от имени дискуссионной площадки протоколы, отчеты, аналитические доклады и иные документы;
- информирует население о принятых дискуссионной площадкой решениях;
- осуществляет иные функции, необходимые для обеспечения деятельности дискуссионной площадки.

Секретарь дискуссионной площадки осуществляет организационную и техническую работу по подготовке заседаний дискуссионной площадки, в том числе:

- составляет проект повестки для заседания дискуссионной площадки, организует подготовку материалов и проектов ее решений;
- информирует членов дискуссионной площадки о дате, времени и месте проведения ее очередного заседания, обеспечивает их необходимыми информационно-техническими материалами;
- ведет и оформляет протоколы заседаний дискуссионной площадки, осуществляет контроль за выполнением принятых решений и информирует членов дискуссионной площадки об их исполнении;
  - ведет документооборот.

Члены дискуссионной площадки имею право:

- участвовать в разработке и согласовании документов, утверждаемых дискуссионной площадкой;
- вносить свои замечания по рассматриваемым дискуссионной площадкой вопросам и материалам:
- вносить предложения и замечания по повестке дня заседания дискуссионной площадки, порядку рассмотрения обсуждаемого вопроса;
- участвовать в голосовании при вынесении решений дискуссионной площадки.

Заседания дискуссионной площадки проводятся по мере необходимости в соответствии с планом работы, но не реже одного раза в шесть месяцев.

Заседание дискуссионной площадки является правомочным, если на нем присутствуют более половины ее членов.

Решения дискуссионной площадки принимаются путем открытого голосования простым большинством голосов от общего числа членов, присутствующих на ее заседании.

В случае равенства голосов право решающего голоса принадлежит председательствующему на заседании дискуссионной площадки.

Решения дискуссионной площадки оформляются протоколом, который подписывается ее руководителем и секретарем.

Заседания дискуссионной площадки проводятся открыто. На них могут приглашаться представители предприятий, учреждений, организаций, органов государственной власти и управления, средств массовой информации, граждане.

Применительно к рассматриваемому вопросу по инициативе омбудсмена и прокурора области были рассмотрены вопросы: условно-досрочного освобождения осужденных от дальнейшего отбывания наказания; оказание бесплатной юридической помощи осужденным; оплаты труда осужденных, их трудоустройства. По ним были приняты соответствующие рекомендации.

## Среди них:

- 1. По вопросам условно-досрочного освобождения от дальнейшего отбывания наказания:
- для уменьшения риска повторного совершения преступления условно-досрочно освобожденными, необходимо предусмотреть в законодательстве наложение на осужденных с учетом всех обстоятельств дела следующих обязанностей: а) выплатить компенсацию или погасить в иной форме вред, причиненный потерпевшему: б) пройти курс лечения от наркотической или алкогольной зависимости или другого излечимого заболевания; в) работать или заниматься какой-либо иной одобряемой в обществе деятельность, например учиться или пройти профессиональную подготовку; г) участвовать в индивидуальных развивающих программах; д) после освобождения не заниматься определенной деятельностью, не проживать или не посещать определенные места;
- внести изменения и дополнения в ч. 1 ст. 79 УК РФ и ч. 3 ст. 175 УИК РФ, суть которых сводится к требованию установления критериев исправления на основе данных, характеризующих личность осужденного, а также его поведение, отношение к учебе и труду во время отбывания наказания, возмещение морального и имущественного ущерба, причиненного совершенным преступлением, отношение осужденного к совершенному деянию;
- критерии для условно-досрочного освобождения должны применяться таким образом, чтобы могли быть освобождены условно-досрочно все осужденные, которые соответствуют минимальному уровню безопасности и могут стать законопослушными гражданами.

Для практической реализации вышеуказанных предложений участники дискуссионной площадки рекомендовали:

— инициировать перед Государственной Думой РФ изменения редакции ст. 79 УК РФ, конкретизировать основания условно-досрочного

освобождения, прямо указать, что данному виду освобождения подлежат лица, выплатившие иск, реализующие алиментные обязательства, при учете мнения потерпевшего:

- на основе конкретизации оснований и условий освобождения от дальнейшего наказания исключить коллизию четырех институтов, в соответствии с которыми осужденные могут быть либо освобождены условно-досрочно, либо с заменой неотбытой части наказания более мягким видом наказания, либо переведены в колонию-поселение после отбытия части срока наказания в колониях общего и строгого режима, либо помилованы;
- разработать процедуру условно-досрочного освобождения от наказания, определив в законодательном порядке процессуальное положение осужденного, представляемого на условно-досрочное освобождение, а также представителя администрации органа исполнения наказания, общественной наблюдательной комиссии, уполномоченного по правам человека, уполномоченного по права ребенка, сформулировав их права и обязанности;
- создать центры социальной реабилитации, которые бы оказывали необходимую помощь лицам, освобожденным из мест лишения свободы, в том числе освобожденным условно-досрочно. Подготовить предложения о создании пенитенциарных судов, которые бы занимались рассмотрением дел об условно-досрочном освобождении от наказания, о замене неотбытой части наказания более мягким наказанием, о переводе осужденных в колонии-поселения и другими подобными вопросами;
- рекомендовать судам Рязанской области использовать в своей деятельности постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.04.2009 № 8 в части, касающейся: суды не вправе отказать в условно-досрочном освобождении от отбывания наказания по таким основаниям, как: наличие прежней судимости, мягкость назначенного наказания, непризнание осужденным вины, кратковременность его пребывания в одном из исправительных учреждений и т.д. Препятствием к условно-досрочному освобождению наряду с другими обстоятельствами могут служить установленные факты умышленного уклонения осужденного от возмещения, причиненного преступлением вреда (путем сокрытия имущества, доходов, уклонения от работы и т.д.);
- администрации исправительных учреждений рекомендовать при рассмотрении вопросов об условно-досрочном освобождении учитывать мнение общественной наблюдательной комиссии, уполномоченного по правам человека, уполномоченного по правам ребенка.
  - 2. По вопросам трудоустройства осужденных:
- при переводе осужденных на льготные условия отбывания наказания, при условно-досрочном освобождении от дальнейшего отбы-

вания наказания, в рамках действующего уголовно-исполнительного законодательства учитывать решение вопроса трудоустройства, личное участие осужденного в этом решении, его отношение к труду;

- изучить вопрос с соответствующими инстанциями относительно перечисления удержаний, определенных приговором суда, из заработной платы осужденных, отбывающих наказание в виде исправительных работ, не в федеральный, а в региональный и муниципальный бюджеты;
- рассмотреть вопросы о мерах по созданию дополнительных условий осужденным по погашению ими исков и выполнению алиментных обязательств;
- учитывать отношение осужденных к погашению исков и алиментных обязательств при изменении условий отбывания наказаний, применении различных видов досрочного освобождения.

Деятельность координационных совещаний, созываемых прокурорами, приведенной и других дискуссионных площадках, других форм взаимодействия надзирающих и контролирующих субъектов, позволяет комплексно и, соответственно, более эффективно решать вопросы обеспечения осуществления лицами, находящимися в местах принудительного содержания своих прав, свобод и законных интересов, их совместная деятельность позволяет более эффективно решать вопросы обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, которые имеют системный характер. Одним из примеров такой деятельности является рассмотрение вопроса об условиях содержания в изоляторах временного содержания на Координационном совете уполномоченных по правам человека субъектов Российской Федерации в июне 2013 г. Подготовленный на основе проверок прокуроров доклад позволил принять соответствующую резолюцию.

Резолюция, в частности, предусматривает принятие дополнительных мер:

- завершить лицензирование медицинской деятельности изоляторов временного содержания;
- устранить недостатки, не требующие дополнительного финансирования (оборудовать прогулочные дворики, выгородить санузлы, обеспечить качественной питьевой водой, обеспечить наличие естественного освещения, принудительной изоляции и др.);
- обновить информационные стенды с указанием в том числе точных адресов: Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, общественной наблюдательной комиссии;
- совершенствовать сотрудничество между уполномоченными и органами внутренних дел, закрепив с этой целью основные направления взаимодействия между данными государственными органами, выработать рекомендации по осуществлению согласованных меропри-

ятий в целях решения практических задач в области обеспечения прав и свобод человека в местах принудительного содержания, разработать механизм реализации совместных действий для обеспечения их практического применения;

- разработать унифицированную программу курса «Права человека в деятельности органов внутренних дел» в целях предоставления возможности всем сотрудникам органов внутренних дел, в том числе слушателями и курсантами образовательных учреждений системы МВД России, овладеть знаниями, в том числе в сфере прав человека в местах принудительного содержания, понять универсальность этих прав;
- ввести должность помощника начальника регионального управления МВД России по правам человека с возложением на него среди прочего функции по повышению правового уровня сотрудников органов внутренних дел в области прав человека в целях защиты и охраны прав граждан, содержащихся в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, а также самих сотрудников, работающих в них. Деятельность данного помощника должна быть распространена и на места исполнения административного ареста, центры временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ).

## § 5. Общественный контроль

Развитие интеграции в вопросах обеспечения прав человека в местах принудительного содержания представляет обоюдный интерес для государства и гражданского общества. Указанный тезис подтверждается многочисленными нормотворческими решениями, принятыми в целях обеспечения возможности участия граждан в общественном контроле за деятельностью государственных структур. Так, с 2004 г. стали создаваться общественные советы при органах исполнительной власти, главная задача которых заключается в укреплении взаимодействия институтов гражданского общества с органами исполнительной власти. 4 апреля 2005 г. был принят Федеральный закон № 32-Ф3 «Об Общественной палате Российской Федерации». Общественная палата была учреждена в целях представления интересов гражданского общества при формировании государственной политики, а также с целью осуществления общественного контроля за деятельностью государства. В 2008 г. был издан Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека...», в соответствии с которым были учреждены региональные общественные наблюдательные комиссии. В 2014 г. принят Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», призванный урегулировать правовые основы реализации общественного контроля за деятельностью государства.

В качестве главной предпосылки для возникновения института общественного контроля в современной России следует рассматривать закрепление в Основном законе возможности граждан участвовать в управлении делами государства. Благодаря возможности участия граждан в государственном управлении обеспечивается влияние гражданского общества на состояние дел в стране, а также удовлетворяется потребность общества в организации эффективной системы публичной власти.

Термин «общественный контроль» в юридической литературе возник достаточно давно. Юридическая энциклопедия предлагает следующее определение общественного контроля: «деятельность граждан и их объединений по проверке соблюдения правил, установленных в определенной сфере отношений» Полномочия, формы и методы деятельности субъектов общественного контроля обычно имеют законодательное закрепление, однако даже субъекты общественного контроля не обладающими нормативно закрепленными полномочиями могут оказывать мягкое воздействие на подконтрольную сферу (например, общественный контроль со стороны общественных объединений и СМИ).

В структуру гражданского общества входят субъекты, имеющие существенные различия не только в правовом статусе, но и различия в самой организационно-правовой природе. Так, помимо общественных формирований, выделяются субъекты, имеющие смешанный или гибридный правовой статус. К числу общественно-государственных формирований можно отнести общественные палаты, общественные наблюдательные комиссии, общественные советы.

В самом общем виде различия государственного и общественного контроля можно представить в виде 4 тезисов:

- общественный контроль не имеет властного характера;
- общественный контроль не обязателен;
- субъектами общественного контроля не могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- общественный контроль осуществляется от имени общественности и граждан $^{170}$ .

Ввиду того что общественные формирования при реализации контрольных полномочий не могут оказывать какое-либо управленческое воздействие на органы власти, они вынуждены прибегать к помощи государственных контролирующих структур, а также к помощи общественности предавая широкой огласке информацию, выявленную

<sup>&</sup>lt;sup>169</sup> Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова, Л. В. Тихомировой. М., 2008. С. 618.

<sup>&</sup>lt;sup>170</sup> См.: Гриб В. В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3. С. 35.

в ходе контрольных мероприятий. Апелляция к общественному мнению и вызов общественного резонанса зачастую является более эффективным способом привлечения внимания государства к той или иной проблеме, чем обращение в государственные органы напрямую. Об этом свидетельствуют многочисленные успешные примеры гражданских акций и журналистских расследований.

Определив сущность общественного контроля в целом, следует перейти к рассмотрению такого направления, как общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.

Как уже было указано выше, система субъектов общественного контроля в рассматриваемой сфере включает в себя как независимые общественные формирования, действующие опосредованно от государственных структур, так и «гибридные субъекты». Именно субъекты со смешенным организационно-правовым статусом наделены в настоящее время наибольшим объемом контрольных полномочий, а результаты проводимых ими контрольных мероприятий, безусловно, можно считать наиболее эффективными и значимыми.

Более подробно хотелось бы рассмотреть такую форму участия граждан в управлении делами государства, как деятельность общественных палат. Как сказано в Федеральном законе «Об Общественной палате Российской Федерации», Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем:

- 1) привлечения граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций;
- 2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов общественных объединений и иных некоммерческих организаций;
- 3) проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления;
- 4) осуществления в соответствии с настоящим Федеральным законом общественного контроля за деятельностью Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной

власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации;

- 5) выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, иных некоммерческих организаций и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;
- 6) оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, общественным объединениям и иным некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;
- 7) привлечения граждан, общественных объединений, иных некоммерческих организаций и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, и выработки по данным вопросам рекомендаций;
- 8) осуществления международного сотрудничества в соответствии с целями и задачами, определенными настоящей статьей, и участия в работе международных организаций, а также международных конференций, совещаний и в других мероприятиях.

Перечисленные функции реализуются Общественной палатой РФ, а региональные общественные палаты реализуют те же функции, но в отношении региональных органов государственной власти и местного самоуправления.

Поскольку общественные палаты являются общественно-государственными формированиями, и не могут иметь каких-либо императивных полномочий, они осуществляют посредничество между государством и обществом, а также координацию деятельности других общественных и общественно-государственных формирований. Касательно вопроса участия общественных палат в обеспечении прав человека в местах принудительного содержания, следует отметить, что палаты не являются основным субъектом общественного контроля. Данный факт обусловлен наличием специализированных субъектов (общественных советов при органах исполнительной власти и общественных наблюдательных комиссий), однако общественные палаты осуществляют ряд организационных и координационных полномочий в отношении этих субъектов. Так, Общественная палата Российской Федерации:

- решает вопрос об установлении и изменении численности региональных общественных наблюдательных комиссий;
- участвует в формировании региональных общественных наблюдательных комиссий;
- приостанавливать деятельность составов общественных наблюдательных комиссий.
- состав Общественного совета при ФСИН России формируется по согласованию с Общественной палатой Российской Федерации;
- Общественный совет при ФСИН России направляет в Общественную палату Российской Федерации ежегодный отчет о своей деятельности.

Итак, анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что на Общественную палату Российской Федерации возложен комплекс обязанностей, выполнение которых соответствует реализации функции организации и координации общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания<sup>171</sup>. При этом осуществление координационно-организационной функции не исключает возможности для непосредственного участия в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Так, в 2021 г. членами Общественной палаты Российской Федерации было проведено 27 посещений мест принудительного содержания в 13 регионах<sup>172</sup>.

Другое общественно-государственное формирование, реализующее функцию общественного контроля, — это общественные советы при органах исполнительной власти. Проанализировав нормативно-правовую базу, мы приходим к выводу о том, что общественные советы являются независимым общественным институтом, задача которого заключается в укреплении взаимодействия институтов гражданского общества с органами исполнительной власти.

На сегодня институт общественных советов при органах исполнительной власти имеет около 15 лет истории. За эти годы было принято множество нормативных и методических документов, регламентирующих деятельность общественных советов при различных федеральных и территориальных органах исполнительной власти, но вначале хотелось бы раскрыть общие характеристики деятельности общественных

<sup>&</sup>lt;sup>171</sup> Реент Я. Ю. Организация и правовое регулирование общественного контроля за обеспечением прав лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Рязань, 2014. С. 106.

<sup>&</sup>lt;sup>172</sup> См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2021 г. // Сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: https://report2021.oprf.ru/navigation.html.

советов как института, без привязки к ведомственной специфике тех органов исполнительной власти, при которых они создаются.

Общественные советы — это постоянно действующие совещательно-консультативные органы общественного контроля, решения которых имеют рекомендательный характер. Основными целями функционирования советов являются общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти, в том числе экспертиза нормативных правовых актов, имеющих наибольшее общественное значение, проведение мониторинга качества оказания государственных услуг, оценка эффективности государственных закупок и расходования бюджетных средств.

К настоящему времени общественные советы созданы и функционируют при всех ведомствах, имеющих в своей структуре места принудительного содержания. Каждое ведомство самостоятельно принимает положение об общественном совете. В положениях об общественных советах закрепляются основные задачи, компетенция и порядок их формирования. Принимая во внимание то обстоятельство, что все положения об общественных советах создаются на основе единых для всех ведомств руководящих документов, можно констатировать, что все положения в значительной степени похожи друг на друга по содержанию. Ввиду указанного обстоятельства представляется нецелесообразным рассматривать по отдельности положения об общественных советах при всех органах исполнительной власти имеющих в своей структуре места принудительного содержания. Имеет смысл раскрыть основные характеристики данного вида документа на примере Положения об Общественном совете при МВД России.

К основным задачам Общественного совета при МВД России относят:

- 1) участие в привлечении граждан, общественных формирований к реализации государственной политики в сфере деятельности органов внутренних дел;
- 2) участие в разработке и рассмотрении программных и иных документов по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел, а также общественная экспертиза проектов нормативных документов;
- 3) информирование граждан о деятельности органов внутренних дел;
- 4) изучение мнения граждан о деятельности органов внутренних дел в целях информирования руководства МВД об общественной оценке работы ведомства;
- 5) проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов внутренних дел;
- 6) реализация функции общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел.

Основные полномочия Общественного совета заключаются в следующем:

- 1) Общественный совет может запрашивать и получать информацию о деятельности органов внутренних дел, если это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации;
- 2) члены Общественного совета заслушивают информацию должностных лиц МВД и его территориальных органов о деятельности органов внутренних дел по различным направлениям функционирования;
- 3) члены Общественного совета вносят предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел;
- 4) члены Общественного совета участвуют в работе аттестационных комиссий и конкурсных комиссий по замещению вакантных должностей сотрудников органов внутренних дел;
- 5) члены Общественного совета оказывают содействие сотрудникам органов внутренних дел в защите их прав и законных интересов.

Основной формой деятельности Общественного совета является проведение заседаний, но помимо этого члены Совета осуществляют личные посещения органов внутренних дел, мест принудительного содержания подозреваемых и обвиняемых, задержанных лиц и лиц, подвергнутых административному аресту. Члены Совета знакомятся с обращениями граждан о нарушении прав, свобод и законных интересов человека сотрудниками органов внутренних дел, а также с результатами рассмотрения таких обращений. Члены Совета могут также ходатайствовать перед Министром внутренних дел РФ о проведении проверок соблюдения сотрудниками органов внутренних дел прав, свобод и законных интересов граждан, требований к служебному поведению, норм профессиональной этики, принимать участие в таких проверках и знакомиться с их результатами. Члены совета участвуют в работе совещаний, а также при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан.

Для обеспечения прозрачности своей деятельности заседания Общественного совета являются открытыми для представителей СМИ за исключением случаев, когда это противоречит законодательству об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-розыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны. Кроме того, информация о повестке дня заседания Общественного совета и решения по итогам заседания размещаются в информационных системах общего пользования.

Основным субъектом общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания являются общественные наблюдательные комиссии (ОНК). Вопросы их создания и функционирования урегулированы Федеральным законом «Об об-

щественном контроле за обеспечением прав человека...», а также другими 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.

Перед ОНК стоят три основные задачи:

- осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, в котором образована общественная наблюдательная комиссия;
- подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений по результатам осуществления общественного контроля;
- содействие сотрудничеству общественных объединений, социально ориентированных некоммерческих организаций, администраций мест принудительного содержания, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих в пределах территории субъекта Российской Федерации полномочия по обеспечению законных прав и свобод, а также условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Далее следует детально рассмотреть отдельные направления деятельности общественных наблюдательных комиссий и их правовую регламентацию. Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека...» закрепляет основные формы деятельности и полномочия общественных наблюдательных комиссий.

1. Первой и самой важной формой деятельности ОНК является посещение мест принудительного содержания для осуществления общественного контроля. Оно проводится без специальных разрешений, но с обязательным предварительным уведомлением руководства соответствующего органа управления, в ве́дении которого находится место принудительного содержания. Порядок посещения урегулирован приказами соответствующих ведомств, имеющих в своей структуре места принудительного содержания<sup>173</sup>.

<sup>173</sup> См.: приказ Минпросвещения России от 21.03.2019 № 128 «Об утверждении порядка посещения членами общественных наблюдательных комиссий специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, подведомственных Министерству просвещения Российской Федерации, и осуществления членами указанных комиссий кино-, фото- и видеосъемки несовершеннолетних, находящихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, подведомственных Министерству просвещения Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой

Рассмотрим порядок посещения мест принудительного содержания на примере исправительного учреждения. Посещение исправительных учреждений осуществляется членами ОНК в составе не менее двух человек. По прибытии в исправительное учреждение членов комиссии встречает начальник учреждения или лицо, которому поручено осуществлять сопровождение. Для прохода на территорию исправительного учреждения членам комиссии необходимо предъявить мандаты установленного образца и документы, удостоверяющие личность членов комиссии. При осуществлении своих полномочий члены ОНК должны соблюдать положения нормативных документов, регулирующих деятельность исправительных учреждений, а также подчиняться законным требованиям представителей администрации учреждения.

Члены ОНК вправе посещать жилые помещения, карцеры, стационарные отделения, библиотеки, столовые, штрафные и дисциплинарные изоляторы, помещения для обеспечения личной безопасности осужденных, иные помещения, за исключением объектов и сооружений, на посещение которых необходимо согласие администрации учреждения, а именно — объектов и сооружений, обеспечивающих безопасность и охрану учреждения.

Членам ОНК разрешено осуществлять кино-, фото- и видеосъемку в целях фиксации нарушения прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных. Съемка должна осуществляться с использованием техниче-

информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 04.08.2020); приказ ФСИН России от 28.11.2008 № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 26.01.2009. № 4; приказ Минобороны РФ от 20.01.2009 № 17 «О порядке посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации» // Там же. 30.03.2009. № 13 ; приказ МВД России от 10.02.2020 № 47 «О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 04.08.2020); приказ Минздрава России от 25.02.2020 № 121н «Об утверждении порядка посещения членами общественной наблюдательной комиссии судебно-психиатрических экспертных медицинских организаций...» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 04.08.2020) ; приказ Минздрава России от 25.02.2020 № 122н «Об утверждении порядка посещения членами общественной наблюдательной комиссии медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях...» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 04.08.2020).

ских средств, состоящих на балансе учреждения УИС, а при их отсутствии или неисправности — с использованием технических средств членов ОНК. Полученные в результате съемки материалы рассматриваются руководством учреждения УИС совместно с членами комиссии. Материалы, свидетельствующие о нарушении прав подозреваемых, обвиняемых или осужденных, копируются на представленный членами комиссии носитель информации и передаются им по акту. Администрация учреждения УИС обеспечивает хранение отснятых в ходе посещения членами комиссии материалов в течение двух лет.

Во время проведения посещений члены ОНК могут беседовать с осужденными в условиях, позволяющих представителям администрации исправительного учреждения видеть их, но не слышать.

На администрации исправительных учреждений возлагается обязанность по содействию и обеспечению деятельности общественных наблюдателей при проведении посещений. В соответствии с приказом ФСИН России от 28.11.2008 № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий» администрации учреждений УИС обязаны:

- проводить разъяснительную работу с подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными о целях, задачах и формах деятельности комиссий. Размещать на информационных стендах списки членов комиссии с указанием ее почтового адреса;
- назначать лиц, обеспечивающих сопровождение и безопасность членов комиссии во время посещения учреждений УИС;
- обеспечивать возможность для бесед членов ОНК с осужденными, в том числе предоставлять помещения для индивидуальных бесед и принятия жалоб, оснащенные необходимой мебелью, канцелярскими принадлежностями, а также оборудованные кнопкой тревожной сигнализации;
- обеспечивать возможность участия членов комиссии в коллективных мероприятиях (вечерах вопросов и ответов, культурно-массовых и спортивных мероприятиях).
- 2. Вторая форма деятельности ОНК это рассмотрение предложений, заявлений и жалоб лиц, находящихся в местах принудительного содержания, а также иных лиц которым стало известно о нарушении прав человека в местах принудительного содержания. При получении предложений, заявлений и жалоб ОНК проводит их рассмотрение, в ходе которого комиссия:
- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием лица, направившего обращение;

- запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.
- 3. После посещения мест принудительного содержания и рассмотрения обращений производится подготовка и принятие решений ОНК. Они принимаются в соответствии с регламентом комиссии большинством голосов от числа присутствующих членов. Решения общественной наблюдательной комиссии носят рекомендательный характер.
- 4. По итогам реализации контрольных мероприятий происходит направление материалов согласно установленным требованиям. Они направляются в соответствующие государственные органы Российской Федерации, органы местного самоуправления, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, общественные объединения и другие органы, где возможно рассмотрение вопросов связанных с обеспечением прав осужденных.

Материалы направляются Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченному по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации, в Общественную палату Российской Федерации, общественную палату соответствующего субъекта Российской Федерации, в администрации мест принудительного содержания, общественные объединения, выдвинувшие кандидатов в члены общественной наблюдательной комиссии, средства массовой информации, ФСИН России и ее территориальные органы, в органы местного самоуправления, а также в иные компетентные государственные органы или их должностным лицам. Материалы также направляются Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченным по правам ребенка в субъектах Российской Федерации в пределах соответствующих территорий материалов по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав находящихся в местах принудительного содержания несовершеннолетних, беременных женщин и женщин, имеющих детей в домах ребенка исправительных учреждений.

5. ОНК осуществляют взаимодействие и имеют право обращаться по вопросам обеспечения прав человека в местах принудительного содержания в органы государственной власти Российской Федерации, государственные органы, не являющиеся органами государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам,

к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, уполномоченным по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные объединения, средства массовой информации, общественные наблюдательные комиссии, образованные в других субъектах Российской Федерации, и иные субъекты по своему усмотрению.

Кроме того, ОНК имеют право запрашивать и получать сведения и документы, необходимые для проведения контрольных мероприятий и подготовки заключений, предложений у администраций учреждений, осуществляющих принудительное содержание.

- 6. ОНК также участвуют в работе комиссий исправительных учреждений при решении вопросов о переводе осужденных из одних условий отбывания наказания в другие.
- 7. По вопросам своей деятельности ОНК могут проводить общественные обсуждения и слушания.

На сегодня ОНК созданы в 85 регионах из 89 (кроме Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей).

Члены ОНК осуществляют общественный контроль в местах принудительного содержания, подведомственных ФСИН, МВД, Пограничной службе ФСБ, Минобороны, Минпросвещения, Минздраву.

За 15 лет существования института ОНК правозащитникам удалось внести весьма существенный вклад в дело развития обеспечения прав человека в России. Наиболее значимые достижения региональных ОНК были отражены в докладе Общественной палаты Российской Федерации, посвященном вопросам деятельности ОНК. Так, членам ОНК г. Санкт-Петербурга удалось добиться от руководства территориального органа ФСИН России разрешения на участие экспертов в посещении учреждений совместно с членами ОНК, когда в этом есть необходимость. Члены ОНК Приморского края, Ростовской и Свердловской областей регулярно организуют выезды в исправительные учреждения юристов для оказания осужденным бесплатной правовой (юридической) помощи.

Аналогичный опыт оказания бесплатной юридической помощи осужденным использует ОНК Красноярского края, в реализации которого принимают участие члены Красноярского регионального отделения общероссийской общественной организации «Совет общественных наблюдательных комиссий», профессорско-преподавательский состав и обучающиеся (бакалавры и магистранты) Юридического института Красноярского государственного аграрного университета в рамках де-

ятельности юридической клиники, а также магистранты Сибирского федерального университета.

Членами попечительского совета ФКУ ИК-9 ГУФСИН России по Новосибирской области совместно с региональным ОНК запущен и успешно развивается проект «Социальная сумка». Осужденным привозят одежду и обувь, которой они смогут воспользоваться после освобождения.

Для возможности у осужденного решить проблемы, с которыми он сталкивается на свободе, а также для устранения правового нигилизма в среде спецконтингента ОНК Республики Башкортостан реализует консультативно-правовой проект «Правовой десант». Суть его в том, что осужденному, чтобы решить ту или иную проблему, не надо писать обращение в ведомство — представитель ведомства приезжает к нему сам. В клубе учреждения ставят столы, и осужденные в порядке живой очереди подходят к специалисту по профилю своего вопроса, чтобы лично обратиться за разрешением проблемы или получить квалифицированную консультацию. Консультативно-правовой проект «Правовой десант» оказался востребованным и среди сотрудников исправительных учреждений. К специалистам обращаются рядовые сотрудники, начальники отделений и отделов для разрешения как личных проблем, так и для получения консультаций по профессиональным действиям в интересах осужденных.

Членами ОНК Республики Башкортостан ведется работа по ресоциализации освободившихся граждан. Заключены соглашения с рядом частных предприятий, с индивидуальными предпринимателями, которые принимают бывших осужденных на работу, предоставляют им временное жилье. Заключено соглашение с некоммерческой организацией «Зеленый дом», которая помогает в восстановлении документов, получении новых документов, предоставляет временное жилье и питание для освободившихся граждан.

Опыт, подобный «Правовому десанту», применяет и ОНК Тульской области. Совместно с Уполномоченным по правам человека в Тульской области ОНК регулярно проводит в колониях час правового информирования, куда приглашаются сотрудники службы занятости, управления социальной защиты населения, Управления по вопросам миграции УМВД России по Тульской области, медики.

По рекомендации ОНК Республики Татарстан во всех дежурных частях МВД России по Республике Татарстан ведется книга учета вызовов скорой помощи, в которой обязательно указывается, во сколько был вызов и во сколько карета скорой помощи прибыла в отдел полиции. Для организации продуктивного взаимодействия ОНК Республики Татарстан с МВД России по Республике Татарстан члены ОНК проводят занятия с сотрудниками ИВС и ОВД МВД России по Республике Татарстан, в режиме видеоконференции читают лекции для сотрудников

дежурных частей всех отделов полиции МВД России по Республике Татарстан.

ОНК Нижегородской области совместно с региональными общественными организациями в рамках социально значимых проектов проводится большая просветительская, благотворительная, консультационная работа с женщинами, несовершеннолетними и иными нуждающимися в помощи лицами, находящимися в местах принудительного содержания. Работа с женщинами, отбывающими наказание с детьми, ведется в рамках социального проекта «Материнство+». Проводятся обучающие занятия с мамами, оказывается помощь в поддержании социально полезных связей, в обустройстве при освобождении. Оказывается помощь заключенным, имеющим тяжелые заболевания, препятствующие отбыванию наказания, в направлении их на необходимые обследования, а также в составлении для них заявлений в суд<sup>174</sup>.

Представленные примеры доказывают возрастающее значение ОНК в деле обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. Можно констатировать, что сегодня ОНК является необходимым элементом в деятельности всех мест принудительного содержания поскольку, стимулируют качественное выполнение своих обязанностей персоналом этих учреждений и органов.

За время существования ОНК в России удалось на законодательном уровне решить многие насущные проблемы общественного контроля. Так, на протяжении многих лет оставалась острой проблема материально-технического и финансового обеспечения деятельности ОНК в части компенсации затрат на проезд к месту проверки, связь, приобретение расходных материалов и другие текущие расходы. До 2023 г. обязанность по возмещению расходов, связанных с осуществлением полномочий члена ОНК, возлагалась на общественное объединение, выдвинувшее кандидатуру в состав ОНК. Постоянная нехватка финансирования приводила к тому, что зачастую члены ОНК оплачивали эти расходы из собственных средств, а наиболее отдаленные места принудительного содержания оставались неохваченными общественным контролем из-за высокой стоимости организации поездок к таким местам. Для решения указанной проблемы обязанность по возмещению расходов, связанных с осуществлением полномочий члена ОНК, была переложена на региональные общественные палаты, деятельность которых финансируется из региональных бюджетов.

<sup>174</sup> См.: Доклад общественной палаты Российской Федерации, посвященный вопросам деятельности общественных наблюдательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Сайт Общественной палаты Российской Федерации URL: https://www.oprf.ru/press/news/2019/newsitem/48395 (дата обращения: 04.08.2020).

До 2018 г. существовала проблема кино-, фото- и видеосъемки в целях фиксации нарушения прав человека. Закон не регламентировал и не гарантировал возможность использования съемочного оборудования в ходе контрольных мероприятий, что в значительной степени снижало объективность и наглядность общественного контроля. В настоящее время такая возможность гарантируется и подробно регламентируется в законе и подзаконных нормативных правовых актах.

Приведенные примеры совершенствования законодательства об общественном контроле подчеркивают высокую заинтересованность государства в развитии данного института.

К числу субъектов общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания также можно отнести общественные объединения правозащитной направленности. В отличие от общественно-государственных субъектов контроля, общественные объединения являются наиболее независимыми от государства. Общественные объединения правозащитной направленности обладают рядом характерных черт, отличающих их от иных общественных формирований:

- 1. Их главной целью является защита прав и свобод человека.
- 2. Их деятельность не направлена на получение прибыли или иной собственной выгоды.
- 3. Они не занимаются поддержкой политических партий или движений.
- 4. Они имеют независимые от государства источники финансирования $^{175}$ .

Возможность участия общественных объединений в контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания вытекает из ст. 30 Конституции РФ, которая гарантирует свободу деятельности общественных объединений, а также ст. 32 Конституции РФ, в соответствии с которой граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства. Основным нормативным документом, непосредственно регламентирующим деятельность общественных объединений, является Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-Ф3 «Об общественных объединениях». В его статье 5 дается понятие общественного объединения: это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе объединения.

Правовые гарантии участия общественных объединений в контроле за обеспечением прав осужденных содержатся в Уголовно-исполнительном кодексе РФ. Хотя в ст. 23 УИК РФ в качестве единственного

<sup>&</sup>lt;sup>175</sup> См.: Организация управления в уголовно-исполнительной системе : учебник : в 3 т. / под общ. ред. Ю. Я. Чайки. М., 2002. Т. 1 : Общая часть. С. 490.

источника общественного контроля определены ОНК, а общественным объединениям разрешается только оказывать содействие исправительным учреждениям и участвовать в исправлении осужденных, статья 12 предоставляет осужденным право направлять в общественные объединения свои обращения. Данная норма указывает на возможность рассматривать общественные объединения в качестве полноценного субъекта общественного контроля за обеспечением прав осужденных.

Заслуживает отдельного внимания деятельность средств массовой информации по контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Большое влияние СМИ в обществе во многом связано с тем, что «они служат мощным и относительно самостоятельным средством коммуникационной связи между всеми другими элементами, государственными органами, общественными организациями»<sup>176</sup>.

СМИ являются связующим информационным звеном между обществом и органами власти. СМИ информируют общество, при этом создают общую информационную базу, объединяют нормы и ценности различных частей социума, распространяют модели и опыт поведения в различных ситуациях, передают этот информационный багаж во времени, от поколения к поколению<sup>177</sup>. СМИ производят и распространяют информацию оказывая влияние на формирование общественного мнения и воздействуя на различные процессы внутри общества. СМИ выполняют также коммуникативную функцию, то есть являются средством общения и обмена информацией в обществе. Массовые коммуникации, особенно телевидение, существенно меняют систему социокультурного восприятия информации, позволяют быстро ориентировать адресатов информации в нужном направлении и влиять на оценки и мнения людей, способствовать формированию имиджа<sup>178</sup>.

Под участием СМИ в деятельности мест принудительного содержания можно понимать любую информационную активность СМИ, направленную на совершенствование и развитие информационной интеграции общества и государства, а также обеспечение информационной открытости мест принудительного содержания.

Нормативной основой для участия СМИ в контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания выступает

<sup>&</sup>lt;sup>176</sup> См.: *Наумкин Ю. В.* Средства массовой информации и правоохранительная деятельность органов внутренних дел: проблемы и перспективы взаимодействия // Вестник Московского университета МВД России. 2003. № 1. С. 63.

<sup>177</sup> См.: Фомичева И. Д. Социально-креативная функция СМИ в свете обществоведческих теорий // Вестник Московского государственного университета. Серия 10. 2002. № 1. С. 46.

<sup>&</sup>lt;sup>178</sup> См.: Информатизация общества и социализация информации / под общ. ред. В. Ф. Халипова. М., 1998. С. 46.

Конституция РФ. В соответствии с п. 5 ст. 29 гарантируется свобода массовой информации и недопущение цензуры. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» является основным нормативным актом, регулирующим деятельность СМИ. Так, в его статье 1 установлено, что поиск, получение, производство и распространение массовой информации не подлежат ограничениям, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. То есть получение и распространение информации о деятельности УИС может быть ограничены в случаях, предусмотренных статьей 4 Закона РФ «О средствах массовой информации». К таким обстоятельствам относятся использование СМИ для совершения уголовных преступлений, разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, осуществления экстремистской деятельности, распространения и пропаганды порнографии, экстремизма, наркомании, культа насилия и жестокости. Запрещено также распространение информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), включая фамилии, имена, отчества, фото- и видеоизображения такого несовершеннолетнего, его родителей и иных законных представителей, дату рождения такого несовершеннолетнего, аудиозапись его голоса, место его жительства или место временного пребывания, место его учебы или работы.

Резюмируя представленную информацию о правовом регулировании деятельности различных субъектов общественного контроля в сфере обеспечения прав человека в местах принудительного содержания, следует отметить, что для таких субъектов, как общественные палаты и общественные советы при органах исполнительной власти, контрольная деятельность не является основным направлением работы. Полномочия общественных объединений позволяют им осуществлять общественный контроль в форме рассмотрения обращений граждан без возможности проведения проверок на территории мест принудительного содержания. СМИ обычно выполняют контрольную функцию только при выявлении наиболее резонансных нарушений прав человека. На сегодняшний день наиболее эффективным инструментом общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания является деятельность ОНК. Эти общественные формирования наделены широким перечнем контрольных полномочий и в достаточной степени свободны от влияния на них государственных органов, что позволяет им эффективно выявлять нарушения прав человека в местах принудительного содержания.

Очевидно, что многие вопросы деятельности субъектов общественного контроля требуют дальнейшего совершенствования их правового регулирования и практической реализации. Эти вопросы связаны с материально-техническим и финансовым обеспечением субъектов об-

щественного контроля, вовлечением граждан в контрольную деятельность, практическим взаимодействием с органами государственной власти и другими насущными проблемами.

Одной из наиболее явных и труднопреодолимых проблем деятельности общественных наблюдательных комиссий остается проблема привлечения достаточно квалифицированных добровольцев для участия в мероприятиях общественного контроля на общественных началах. Законодательство не предусматривает какого-либо материального вознаграждения или специальных льгот для членов ОНК, следствием чего является низкая заинтересованность граждан в участии в общественном контроле. Уровень работы комиссий непосредственно зависит от количества членов и количества мест принудительного содержания в регионе, поэтому нехватка людей зачастую приводит к формальному подходу при осуществлении общественного контроля.

Примером проявления указанной проблемы на практике может послужить опыт создания ОНК в Ненецком и Чукотском автономных округах, которые были впервые сформированы лишь в 2019 г., спустя 10 лет после принятия закона об ОНК. Комиссии в указанных регионах не могли сформировать раньше из-за отсутствия минимально допустимого количества заявок от кандидатов на членство. Данная проблема может иметь и более опасное выражение, когда члены ОНК самостоятельно ищут возможности для вознаграждения себя за участие в общественном контроле, нарушая при этом закон. За время существования ОНК имели место случаи злоупотреблений со стороны их членов, несколько бывших членов ОНК были осуждены за преступления коррупционной направленности.

Единственным возможным решением рассматриваемой проблемы может быть внедрение системы мер стимулирования членов ОНК, включающую как материальное, так и нематериальное поощрение гражданской активности.

В Уголовно-исполнительном кодексе РФ деятельности общественных наблюдательных комиссий посвящено две статьи — 23 и 24. При этом обе статьи не отличаются конкретностью. Как исключение можно назвать норму, содержащуюся в ч. 2 ст. 23 УИК РФ, согласно которой «...члены общественных наблюдательных комиссий при осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека в исправительных центрах, исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях вправе беседовать с осужденными в условиях, позволяющих представителям администраций исправительных учреждений или представителям дисциплинарных воинских частей видеть их, но не слышать». Вместе с тем здесь возникают как минимум два вопроса.

Первый: кто кого контролирует — общественная наблюдательная комиссия или администрация учреждения (органа), исполняющего на-

казание? В нынешней редакции указанной нормы контроль осуществляет администрация.

Второй: почему при беседе членов общественных наблюдательных комиссий с осужденными представители администрации наделены правом видеть беседующих, но не слышать? Видимо, это должны решать члены комиссии. И потом, почему речь идет только о беседах с осужденными. Ведь права последних чаще нарушаются представителями администрации исправительного учреждения. Как можно осуществлять общественный контроль за обеспечением прав человека при исполнении наказания без контактов с администрацией исправительного учреждения, в том числе в форме беседы?

Согласно п. «д» ч. 1 ст. 24 УИК РФ общественная наблюдательная комиссия и их члены без специального на то разрешения имеют право посещать учреждения и органы, исполняющие наказание, — в пределах соответствующих территорий. Законодательно порядок таких посещений не урегулирован. Нормы же, содержащиеся в Положении о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий, утвержденном приказом ФСИН России от 28.11.2008 № 652, вызывают целый ряд вопросов.

Среди них этичность и правомерность самого Положения: контролируемое ведомство само определяет порядок посещения исправительного учреждения контролирующим органом (в данном случае — общественной наблюдательной комиссией).

Далее Положение устанавливает уведомительный порядок посещения исправительных учреждений членами общественной наблюдательной комиссии. Уведомление осуществляется через соответствующий территориальный орган уголовно-исполнительной системы, которому комиссия сообщает намеченные к посещению учреждения, дату и время посещения. Эти сведения передаются руководителям или оперативному дежурному учреждений УИС. Начальник исправительного учреждения при получении сообщения о прибытии членов комиссии должен уточнить наличие обстоятельств, препятствующих посещению (не содержится ли в учреждении близкий родственник одного из членов комиссии). Но при этом неясно, каким образом должна производиться эта проверка, если комиссия, как следует из текста Положения, не обязана называть имена членов комиссии, которые направлены для посещения исправительных учреждений.

Кроме того, непонятно, в какие сроки общественная наблюдательная комиссия должна сообщать о планируемом посещении. Очевидно, что это может быть и за день, и за несколько часов до прибытия комиссии, поскольку иное не установлено Положением. Но для проверки обстоятельств, препятствующих посещению исправительного учрежде-

ния, необходимо время. Иначе начальник учреждения не сможет осуществить возложенную на него обязанность.

Помимо рассмотренного, в Положении есть и другой пробел. В ходе посещения члены общественной наблюдательной комиссии имеют право беседовать с осужденными, получать от них жалобы о нарушениях их прав и законных интересов. На этот счет Положение предусматривает обязанность начальника исправительного учреждения предоставить помещения для индивидуальных бесед и принятия жалоб, оснащенные необходимой мебелью, канцелярскими принадлежностями, а также оборудованные кнопкой тревожной сигнализации. Но как должны быть организованы эти беседы? В Положении отсутствует даже обязанность начальника исправительного учреждения оповещать осужденных о посещении общественной наблюдательной комиссии. Если же осужденный будет проинформирован о посещении, может ли он требовать встречи с членом общественной наблюдательной комиссии? Или же член комиссии самостоятельно должен опросить осужденных о желании подать жалобу, записать их фамилии, а затем требовать их доставления в помещение, специально отведенное для индивидуальных бесед? Неразрешенность этих вопросов, как представляется, снижает объективность общественного контроля, превращает его в фикцию.

Чтобы урегулировать означенную проблему, необходимо в Положении закрепить обязанность начальника учреждения оповещать осужденных о планируемых мероприятиях общественной наблюдательной комиссии, а также установить порядок проведения индивидуальных бесед с ними. В частности, представляется целесообразным в п. 11 Положения закрепить следующую обязанность администраций учреждений УИС — информировать осужденных о времени посещения членами общественной наблюдательной комиссии исправительного учреждения, а также о порядке проведения ими индивидуальных бесед с осужденными.

После законодательного закрепления возможности членов ОНК осуществлять кино-, фото-, видеосъемку при посещении мест принудительного содержания в ведомственных положениях о порядке посещения появилось описание процедуры проведения съемок. Однако констатировать, что вопрос использования аппаратуры для съемок был окончательно решен, не представляется возможным. С утверждением порядка осуществления кино-, фото-, видеосъемки появились новые проблемы, требующие нормативного урегулирования.

Так, в соответствии с п. 15.7 Положения все отснятые в ходе посещения материалы просматриваются администрацией проверяемого учреждения и в случае выявления на записях свидетельств нарушения прав подозреваемых, обвиняемых или осужденных, материалы передаются членам ОНК. Во-первых, возникает вопрос относительно воз-

можности проведения объективной оценки наличия нарушения прав человека на записях, если оценку дают сотрудники, допустившие эти нарушения. Представляются вполне возможными ситуации, при которых сотрудники проверяемых учреждений будут умышленно давать неверную оценку отсмотренным материала, чтобы избежать ответственности за допущенные нарушения прав человека. Во-вторых, в ч. 2 ст. 23 УИК РФ закреплено положение, согласно которому беседы членов ОНК с осужденными проводятся в условиях, позволяющих представителям администрации исправительных учреждений видеть их, но не слышать. С введением нового порядка использования записывающей аппаратуры в местах принудительного содержания указанная норма полностью утратила свое значение, так как все материалы с записями бесед будут просматриваться представителями администрации исправительного учреждения. При таких условиях о конфиденциальности бесед с членами ОНК уже говорить не приходится.

В УИК РФ подробно урегулировано право осужденных на получение юридической помощи, право на свидание с адвокатами без ограничения их числа и вне зависимости от того, в каком помещении размещен осужденный. В отношении общественного контроля установлено только право осужденного на обращение с предложениями, жалобами и заявлениями в общественные объединения (ст. 12), а также то, что переписка осужденного с общественными наблюдательными комиссиями цензуре не подлежит (ст. 91).

Право осужденного на свидание и беседу с членом общественной наблюдательной комиссии должно быть предусмотрено в УИК РФ. Для обычных граждан за пределами исправительного учреждения возможность личного обращения к субъектам общественного контроля ничем не ограничена. Положение же осужденного регламентируется по принципу запрета, он может свободно осуществлять лишь те права, которые ему напрямую предоставлены законом. Поэтому отсутствие законодательной регламентации фактически лишает осужденного такого международно-признанного средства защиты своих прав и интересов, как свидание с членом общественной наблюдательной комиссии.

На основании действующего законодательства (ст. 23, 87 УИК РФ; ст. 15 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека...») члены общественных наблюдательных комиссий могут участвовать в работе только тех комиссий исправительных учреждений, которые решают вопросы о переводе осужденных из одних условий отбывания наказания в другие, а также о переводе осужденных, находящихся в тюрьме, с общего режима на строгий и со строгого на общий. Почему они не могут участвовать при решении других вопросов, в частности при досрочном освобождении от дальнейшего отбывания наказания (условно-досрочное, помилование, при тяжелом заболевании и др.)?

Вызывают также недоумение положения Кодекса РФ об административных правонарушениях, регулирующие вопросы привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле. В соответствии со ст. 19.32 КоАП РФ воспрепятствование осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания влечет административную ответственность. В силу специфики рассматриваемого направления общественного контроля, в связи с тем, что он осуществляется на территории закрытых режимных объектов, логично предположить, что главным субъектом данного правонарушения являются представители администраций мест принудительного содержания. Однако согласно ст. 2.5 КоАП РФ сотрудники УИС, МВД, военнослужащие не могут привлекаться к административной ответственности по ст. 19.32, так как для указанных категорий государственных служащих административная ответственность заменяется дисциплинарной за исключением составов, особо оговоренных в диспозиции ст. 2.5. Фактически сотрудники мест принудительного содержания могут привлекаться лишь к дисциплинарной ответственности за воспрепятствование осуществлению общественного контроля.

Целый ряд вопросов, требующих своего разрешения, подняты В. И. Селиверстовым<sup>179</sup>. Среди них: организационно-финансовое обеспечение деятельности ОНК; использование измерительных приборов для контроля за микроклиматом в жилых и производственных помещениях; процедурные аспекты получения письменного согласия лица, находящегося в месте принудительного содержания, на кино-, фотои видеосъемки.

В плане совершенствования общественного контроля в местах лишения свободы компетенцией субъектов, его осуществляющих, следует учитывать опыт советского периода развития России. В частности, опыт работы наблюдательных комиссий при исполнительных комитетах районных, городских советов депутатов трудящихся РСФСР.

Данные комиссии были наделены целым рядом конкретных полномочий:

- проверять деятельность администрации исправительных колоний;
- заслушивать на своих заседаниях администрацию исправительных учреждений о работе по исправлению осужденных, администрацию предприятий и организацию шефствующих над исправительными учреждениями, и вносить предложения об устранении недостатков в их работе;

<sup>&</sup>lt;sup>179</sup> См.: *Селиверстов В. И.* Общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания: новеллы 2018 года // Уголовно-исполнительное право. 2018. № 13 (1–4). С. 397–408.

- посещать предприятия и организации, на которых работают лица, осужденные к наказаниям без лишения свободы, освобожденные из мест лишения свободы, для проверки состояния воспитательных работ с ними;
- вносить на рассмотрение органов исполнительной власти предложения об улучшении деятельности исправительных учреждений, и о заслушивании администрации предприятий, учреждений и организаций о состоянии работы по исправлению освобожденных из мест лишения свободы, лиц, осуждаемых к наказанию без лишения свободы (ст. 8).

Согласно ст. 14 Положения принятые в пределах компетенции постановления наблюдательных комиссий об утверждении недостатков в работе исправительных учреждений и органов, исполняющих приговоры судов к исправительным работам, предприятий, учреждений и организаций по исправлению осужденных, подлежали обязательному исполнению администрацией данных учреждений и органов. Предприятия и организации были обязаны в двухнедельный срок сообщить в наблюдательную комиссию о мерах, принятых по выполнению постановления комиссии. В отличие от наблюдательных комиссий решения общественной наблюдательной комиссии носят рекомендательный характер (п. 3 п. 1 ст. 15).

Наблюдательные комиссии были наделены также правом:

- возбуждать ходатайства о помиловании;
- выходить совместно с администрацией исправительных учреждений с представлениями в суд об условно-досрочном освобождении осужденных, замене неотбытой части наказания более мягким видом.

В отличие от общественных наблюдательных комиссий наблюдательные комиссии помимо контроля могли осуществлять и другие функции, направленные на совершенствование условий отбывания, закрепления его результатов. Сочетание в них административных и общественных начал, образование их при органах исполнительной власти позволяло им это делать. Сегодня в какой-то мере мы имеем такой пример в лице комиссии по вопросам помилования, создаваемых в субъектах РФ.

Ретроспективный анализ правового регулирования взаимодействия уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества в лице наблюдательных комиссий и действующих в настоящее время региональных комиссий по вопросам помилования свидетельствует об его эффективности в случае, если в такого рода комиссиях имеет место сочетание административного и общественного ресурса. Представляется, что в целях усиления влияния гражданского общества на ситуацию в местах принудительного содержания требуется реорганизация существующих общественных наблюдательных комиссий. Такого рода комиссии должны организовываться при органах исполнительной власти с наделением их соответствующими компетенциями.

# Глава 5. **ЗАЩИТА ОТДЕЛЬНЫХ ПРАВ ЛИЦ, ОСВОБОДИВШИХСЯ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ**

### § 1. Защита социальных и экономических прав лиц, освободившихся из мест лишения свободы

В современный период развития уголовно-исполнительной системы актуальной задачей является защита социальных и экономических прав лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, в целях их ресоциализации.

В Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29.04.2021 № 1138-р, подчеркивается, что в современных условиях социально-экономического развития Российской Федерации перед уголовно-исполнительной системой стоят такие вызовы, как: необходимость дальнейшего развития нормативно-правового регулирования, направленного на обеспечение прав лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы; совершенствование производственной деятельности для обеспечения необходимо уровня занятости осужденных; модернизация инфраструктуры, которая позволит создать достойные условия содержания в учреждениях уголовно-исполнительной системы; совершенствование системы оценки эффективности деятельности уголовно-исполнительной системы и др.

С учетом проводимой в последние годы государственной политики в рассматриваемой сфере происходят позитивные изменения. В частности, законодателем внесены изменения и дополнения в ряд норм УИК РФ и подзаконные акты, касающиеся помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания. Соответственно, совершенствуется и правоприменительная практика. Вместе с тем проблемы защиты социальных и экономических прав лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, остаются.

Важно учитывать, что процесс интеграции лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, в социум, их адаптации к жизни напрямую зависит от эффективности ресоциализации и социальной адаптации в период отбывания наказания.

Система ресоциализации осужденных включает пенитенциарный и постпенитенциарный этапы. При этом наиболее урегулирован законодательством пенитенциарный этап.

Следует подчеркнуть, что процесс ресоциализации должен начинаться с первого дня пребывания человека в исправительном учреждении и иметь обязательное продолжение после выхода из мест лишения свободы.

В процессе ресоциализации нельзя выделить главные и второстепенные моменты. Здесь каждый этап — начиная с подготовки документов, правового просвещения осужденных, готовящихся к освобождению, работы социальных служб, психологов исправительных учреждений и заканчивая трудоустройством людей и обеспечением их жильем, участием в их судьбе органов местного самоуправления — звенья одной цепи. Сбои на любом этапе ресоциализации, проявляющиеся в несогласованности действий, формальном подходе, отсутствии координации, приводят к печальным последствиям. Ценой этих ошибок и недоработок является человеческая жизнь. Ресоциализация осужденных принесет положительные результаты только в том случае, когда будет проводиться непрерывно, когда все участники этого сложного процесса будут четко ориентированы на возвращение человека в общество<sup>180</sup>.

При этом особенно важен заключительный этап пенитенциарной ресоциализации, включающий период, когда осужденный готовится к освобождению из мест лишения свободы.

Порядок освобождения от отбывания наказания, помощь осужденным, освобождаемым от отбывания наказания, регламентирован в разд. VI, гл. 21 и 22, УИК РФ. Проанализируем ряд положений уголовно-исполнительного законодательства в контексте проблемы защиты социальных и экономических прав лиц, освобождаемых от отбывания наказания.

Согласно ч. 1 ст. 180 УПК РФ не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока лишения свободы, а в отношении осужденных к лишению свободы на срок до шести месяцев — после вступления приговора суда в законную силу администрация учреждения, исполняющего наказание, уведомляет органы местного самоуправления и федеральную службу занятости по избранному осужденным месту жительства о его предстоящем освобождении, наличии у него жилья, его трудоспособности и имеющихся специальностях.

С осужденным проводится воспитательная работа в целях подготовки его к освобождению, осужденному разъясняются его права и обязанности (ч. 2 ст. 180 УИК РФ).

<sup>&</sup>lt;sup>180</sup> См.: Уполномоченный по правам человека в Тверской области Егорова Н. А. Проблемы ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы в Тверской области // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 77.

Анализируемая норма регламентирует также особенности и порядок оказания помощи осужденным, которым необходима специальная подготовка к освобождению.

При этом подчеркнем, что в последние годы в рассматриваемую статью неоднократно вносились изменения и дополнения, в большей степени касающиеся помощи некоторым категориям осужденных при их освобождении.

Так, согласно ч. 2.1 ст. 180 УИК РФ осужденному за преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности администрация учреждения, исполняющего наказание, не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока отбывания наказания обязана разъяснить право осужденного на освидетельствование комиссией врачей-психиатров для решения вопроса о наличии или об отсутствии у него расстройства сексуального предпочтения (педофилии) и определение мер медицинского характера, направленных на улучшение его психического состояния, предупреждение совершения им новых преступлений и проведения соответствующего лечения.

Осужденные, являющиеся инвалидами первой или второй группы, а также осужденные, достигшие возраста, дающего право на назначение страховой пенсии по старости в соответствии с законодательством РФ, по их просьбе и представлению администрации учреждения, исполняющего наказание, направляются уполномоченным на признание граждан нуждающимися в социальном обслуживании органом субъекта РФ в организации социального обслуживания, предоставляющие социальные услуги в стационарной форме (ч. 3 ст. 180 УИК РФ).

Согласно ч. 4 ст. 180 УИК РФ по истечении срока отбывания наказания либо в случае условно-досрочного освобождения осужденного от отбывания наказания или замены ему неотбытой части наказания более мягким видом наказания администрация учреждения, исполняющего наказание, передает необходимые материалы в отношении осужденного, прошедшего освидетельствование и лечение в порядке, установленном частью 4 ст. 18 УИК РФ, с его согласия органу здравоохранения по избранному им месту жительства для решения вопроса о его лечении или направлении в стационарную организацию социального обслуживания, предназначенную для лиц, страдающих психическими расстройствами, в порядке, предусмотренном законодательством РФ о здравоохранении.

По истечении срока отбывания наказания либо в случае условно-досрочного освобождения от отбывания наказания или замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания необходимые материалы в отношении лица, которое осуждено за совершение в возрасте старше 18 лет преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего 14-летнего возраста, признано на основании заключения судебно-психиатрической экспертизы страдающим расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, и в отношении которого судом принято решение в соответствии с ч. 2.1 ст. 102 УК РФ, передаются администрацией учреждения, исполняющего наказание, в уголовно-исполнительную инспекцию по избранному им месту жительства (ч. 5).

Согласно ч. 6 рассматриваемой статьи в случае освобождения от отбывания наказания администрация учреждения, исполняющего наказание, передает информацию в отношении осужденного, страдающего заболеванием, включенным в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утверждаемый Правительством РФ, органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере охраны здоровья по избранному им месту жительства для решения вопроса об организации оказания ему медицинской помощи. Перечень передаваемой информации, порядок ее передачи и порядок обмена информацией в случае неприбытия осужденного к избранному им месту жительства определяются Правительством РФ.

В статье 181 УИК РФ установлен порядок оказания помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания. Анализ статьи позволяет указать на следующие права таких лиц: право на бесплатный проезд к месту жительства; обеспечение в установленном порядке продуктами питания или деньгами на время проезда; при отсутствии необходимой по сезону одежды или средств на ее приобретение осужденные, освобождаемые из мест лишения свободы, обеспечиваются одеждой за счет средств федерального бюджета; им может быть выдано единовременное денежное пособие в размере, устанавливаемом Правительством РФ; право нуждающихся по состоянию здоровья в постоянном уходе, осужденных беременных женщин и осужденных женщин, имеющих малолетних детей, на уведомление родственников либо иных лиц об их освобождении.

Согласно ст. 182 УИК РФ осужденные, освобождаемые от отбывания наказания в виде лишения свободы, имеют право на трудовое и бытовое устройство, получение других видов социальной помощи в соответствии с законодательством РФ и нормативными правовыми актами.

Кроме положений УИК РФ, порядок подготовки к освобождению из исправительного учреждения регламентируется приказом Минюста РФ от 13.01.2006 № 2 (ред. от 26.12.2019) «Об утверждении Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы».

Согласно этой Инструкции подготовка осужденных к освобождению начинается не позднее чем за 6 месяцев до окончания срока лишения свободы и включает в себя:

- проведение беседы с каждым осужденным, в процессе которой выясняется, где он намерен проживать, работать или учиться после освобождения из мест лишения свободы, имеется ли связь с родственниками, характер взаимоотношений с ними и др.;
- проведение занятий с освобождающимися осужденными в «Школе подготовки осужденных к освобождению»;
- получение от освобождаемых письменных заявлений с просьбой об оказании им помощи в трудовом и бытовом устройстве по избранному месту жительства;
- рассмотрение заявлений осужденных и принятие соответствующих решений по оказанию им содействия в трудовом и бытовом устройстве.

Вместе с тем спектр вопросов, возникающих в связи с защитой экономических и социальных прав лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, гораздо шире и находится в тесной связи с этапом пенитенциарной ресоциализации в целом.

К иным социальным правам осужденных, освобождающихся из мест лишения свободы, следует также отнести право на оказание помощи в восстановлении документов, на получение правовой и иной консультативной помощи.

Согласно ч. 4 ст. 173 УИК РФ паспорт освобождаемого от наказания в виде лишения свободы, пенсионное удостоверение, хранящиеся в личном деле осужденного, выдаются ему на руки при освобождении. Выдается также трудовая книжка, если она имеется.

В части 4.1 рассматриваемой статьи установлено, что при отсутствии паспорта, трудовой книжки (у осужденного, за которым в соответствии с трудовым законодательством сохранено право на ведение работодателем трудовой книжки) и (или) пенсионного удостоверения в личном деле осужденного к лишению свободы, а также в случае, если срок действия паспорта истек, администрация учреждения, исполняющего наказание, заблаговременно принимает меры по их получению. В случае необходимости получения нового паспорта расходы, связанные с его выдачей, удерживаются из средств, находящихся на лицевом счете осужденного. Если у осужденного отсутствуют средства на лицевом счете, расходы, связанные с выдачей нового паспорта, оплачиваются за счет государства.

Здесь укажем на роль деятельности группы социальной защиты осужденных в исправительном учреждении. Такие подразделения в исправительных учреждениях были созданы в 2005 г. В соответствии с Положением о группе социальной защиты осужденных исправительного учреждения уголовно-исполнительной системы, утвержденным приказом Министерства юстиции РФ от 30.12.2005 № 262 (ред. от 21.07.2016) основными целями группы являются создание предпосылок для исправления и ресоциализации осужденных, а также для их успешной адаптации после освобождения из мест лишения свободы.

В Положении установлено, что основными задачами группы являются: выявление и решение социальных проблем осужденных, оказание им дифференцированной социальной помощи, координирование деятельности других служб исправительного учреждения в решении данных вопросов; содействие в восстановлении и укреплении социально полезных связей осужденных, их трудовом и бытовом устройстве после освобождения; решение вопросов, связанных с пенсионным обеспечением осужденных; оказание консультативной помощи осужденным в подготовке необходимых документов для получения паспорта, а также принятие мер по получению документов, подтверждающих их право на социальное обеспечение; привлечение специалистов различных служб социальной защиты населения к оказанию помощи осужденным, в том числе консультативной; привлечение общественности к решению социальных проблем осужденных, в том числе в трудовом и бытовом устройстве после освобождения из исправительного учреждения; подготовка осужденных к освобождению, организация занятий в «Школе подготовки осужденных к освобождению», привлечение к их проведению заинтересованных служб учреждения, муниципальных социальных служб.

При этом укажем, что важное значение в защите экономических и социальных прав осужденных, освобождаемых из мест лишения свободы, является деятельность школ подготовки осужденных к освобождению. Как показывает практика, занятиях в этих школах ведут сотрудники производственных, медицинских, психологических, юридических, социальных служб, бухгалтерии исправительных учреждений.

Приведем пример. В исправительных учреждениях УФСИН России по Белгородской области работа в «Школе подготовки осужденных к освобождению» основана на взаимодействии исправительных учреждений с территориальными центрами занятости населения, ОМВД, органами местного самоуправления в целях оказания помощи освобождающимся осужденным в трудоустройстве, профессиональной переподготовке, регистрации и постановке на учет по месту жительства. Зачисление осужденных в «Школу подготовки осужденных к освобождению» осуществляется за шесть месяцев до их освобождения. К проведению занятий привлекаются сотрудники различных отделов и служб учреждений: социальные работники, воспитатели, юристы, психологи, а также специалисты служб занятости населения, работники органов социальной защиты, Пенсионного фонда России, сотрудники территориальных органов МВД, представители Общероссийской организации «Российский красный крест» и священнослужители, закрепленные за учреждениями<sup>181</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>181</sup> Уполномоченный по правам человека в Белгородской области Панин А. Г. Пенитенциарная ресоциализация осужденных и значение в ней трудовой занятости (на примере Белгородской области) // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 106.

Рассматривая практику УФСИН по Белгородской области, касающуюся подготовки осужденных к освобождению из мест лишения свободы, укажем, что при освобождении осужденных жителей Белгородской области в дополнение к ст. 180 УИК РФ работники группы социальной защиты осужденных направляют в органы местного самоуправления, центры занятости, территориальные органы МВД за месяц до даты освобождения осужденного подробные характеристики, в которых указываются сведения о наличии жилья, специальностей, трудовых навыков (стаж работы в должности), взаимоотношениях с родственниками, предполагаемая линия поведения после освобождения и рекомендации по постпенитенциарному сопровождению, необходимость оказания помощи в документировании, обеспечении жильем, трудоустройстве, оказания медицинской, социальной помощи и профессиональной переподготовки. В органы местного самоуправления по месту жительства направляется также план индивидуального социального сопровождения осужденного в постпенитенциарный период, в котором указываются социальные проблемы освобождающегося 182. Такая практика способствует быстрому трудовому и бытовому устройству лиц, освобожденных от отбывания наказания в виде лишения свободы.

Укажем на положительный опыт Ивановской области. Работа по социальной адаптации осужденных, готовящихся к освобождению, активно проводится в исправительных учреждениях УФСИН России по Ивановской области в тесном сотрудничестве с Уполномоченным по правам человека в Ивановской области и органами государственной власти. В исправительных учреждениях Уполномоченным по правам человека в Ивановской области регулярно проводятся дни правового просвещения осужденных и семинары по оказанию социальной и правовой помощи осужденным, подлежащим освобождению. Следует отметить внедрение интерактивных форм работы, способствующих ресоциализации осужденных, а также оказание им адресной помощи. На эти мероприятия приглашаются нотариусы, специалисты Пенсионного фонда, центра занятости и социальной защиты населения, представители органов прокуратуры и подразделений по вопросам миграции<sup>183</sup>.

С 2019 г. по инициативе Уполномоченного по правам человека по Кемеровской области в колониях, расположенных на территории Кузбасса, стали проводиться правовые марафоны для осужденных, готовящихся к освобождению. Эти мероприятия направлены на социальную адаптацию осужденных. Проводятся их правовое информирование,

<sup>&</sup>lt;sup>182</sup> Уполномоченный по правам человека в Белгородской области Панин А. Г. Пенитенциарная ресоциализация осужденных и значение в ней трудовой занятости (на примере Белгородской области). С. 106.

<sup>183</sup> Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 80–81.

просвещение, повышение уровня медицинской грамотности и популяризация здорового образа жизни. В работе принимают участие сотрудники аппарата уполномоченного, рассматривая с осужденными темы гражданского, жилищного, трудового, административного права и социального обеспечения лиц, освобождающихся из мест лишения свободы. Мероприятия проводятся совместно с Кемеровской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, Центром занятости населения. Преподавателями и студентами-волонтерами Всероссийского движения добровольцев в сфере здравоохранения «Волонтеры-медики» организуются актуальные мастер-классы<sup>184</sup>.

Особое внимание на этих мероприятиях необходимо уделять женщинам, несовершеннолетним, осужденным, освобождающимся из мест лишения свободы.

Положительная практика в этом направлении имеется. Например, в кузбасских колониях проводится акция по социальной адаптации осужденных женщин и подготовке их к освобождению «Жизнь продолжается». Цель этого проекта — помочь женщинам встроиться с социум, найти работу и участвовать в воспитании детей. Занятия с женщинами проводили Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области, представители учебных заведений, специалисты в области медицины, культуры, искусства<sup>185</sup>.

### § 2. Защита права лиц после освобождения из мест лишения свободы на трудовое устройство

Отметим, что уголовно-исполнительный закон достаточно кратко указывает на право лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, на трудовое устройство.

Так, согласно ст. 182 УИК РФ осужденные, освобождаемые от наказания в виде лишения свободы, имеют право на трудовое устройство.

Кроме того, законодатель указывает на обеспечение трудовых прав таких лиц в ст. 173 УИК РФ. Отметим, что Федеральным законом от 31.07.2020 № 268-ФЗ в ст. 173 УПК РФ была введена часть 4.1 и изменена редакция ч. 4 рассматриваемой статьи. Эти изменения и дополнения

<sup>&</sup>lt;sup>184</sup> Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области — Кузбассе 3. Н. Волошина. Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из исправительных учреждений Кемеровской области — Кузбасса // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 115.

Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области — Кузбассе 3. Н. Волошина. Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из исправительных учреждений Кемеровской области — Кузбасса. С. 114.

направлены на усиление защиты трудовых прав осужденных, освобождающихся из мест лишения свободы, в части формы трудовой книжки, полноты сведений о трудовой деятельности осужденных.

В соответствии с ч. 4 ст. 173 УИК РФ трудовая книжка при ее наличии выдается осужденному на руки при его освобождении. При этом сведения о трудовой деятельности за период лишения свободы предоставляются способом, указанным в заявлении освобождаемого (на бумажном носителе, заверенные надлежащим образом, или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью (при ее наличии у руководителя исправительного учреждения)), поданном освобождаемым в письменной форме в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний. В случае привлечения осужденных к оплачиваемому труду на федеральных государственных унитарных предприятиях уголовно-исполнительной системы и в организациях иных организационно-правовых форм, расположенных на территориях учреждений, исполняющих наказания, и (или) вне их, сведения о трудовой деятельности осужденных формируют указанные организации.

Согласно ч. 4.1 рассматриваемой статьи при отсутствии трудовой книжки у осужденного, за которым в соответствии с трудовым законодательством сохранено право на ведение работодателем трудовой книжки, администрация учреждения, исполняющего наказание, заблаговременно принимает меры по ее получению.

Ряд важных положений, касающихся обеспечения права осужденных на трудовое устройство содержится в приказе Министерства юстиции РФ от 13.01.2006 № 2 (ред. от 26.12.2019) «Об утверждении Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы». Так, согласно п. 5 Инструкции, за шесть месяцев до истечения срока лишения свободы, а в отношении осужденных к лишению свободы на срок до шести месяцев - после вступления приговора в законную силу — администрация исправительного учреждения уведомляет органы местного самоуправления и федеральную службу занятости по избранному осужденным месту жительства о его предстоящем освобождении, наличии у него жилья, его трудоспособности и имеющихся специальностях. В случае освобождения от отбывания наказания несовершеннолетнего осужденного администрация исправительного учреждения уведомляет в указанные сроки о его предстоящем освобождении комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту его жительства.

На основании письменного заявления осужденного о выборе места жительства после освобождения из мест лишения свободы и желания трудоустроиться администрация исправительного учреждения направляет запросы в органы местного самоуправления, органы федеральной службы занятости населения по избранному месту жительства о возможности его трудоустройства, предоставления регистрации и жилья. Предварительные результаты, полученные при переписке, доводятся до осужденного (п. 7).

В соответствии с п. 10 Инструкции в случае получения ответа о невозможности трудового и бытового устройства по избранному месту жительства старший инспектор (инспектор) по трудовому и бытовому устройству осужденных ставит об этом в известность освобождаемого осужденного и с его согласия принимает меры к положительному решению этих вопросов в других местностях.

Осужденным могут быть разрешены краткосрочные выезды продолжительностью до семи суток, не считая времени, необходимого для проезда туда и обратно, для предварительного решения вопросов трудового и бытового устройства после освобождения (п. 11). Данное положение Инструкции следует из п. «а» ч. 1 ст. 97 УИК РФ, в соответствии с которым осужденным к лишению свободы, содержащимся в исправительных колониях и воспитательных колониях, а также осужденным, оставленным в установленном порядке в следственных изоляторах и тюрьмах для ведения работ по хозяйственному обслуживанию, может быть разрешен выезд за пределы исправительного учреждения для предварительного решения вопросов трудового и бытового устройства после освобождения.

При освобождении из мест лишения свободы осужденному, в отношении которого предварительно решен вопрос о трудоустройстве, выдается соответствующее письмо в службу занятости, предприятие или организацию (п. 15).

Подчеркнем, что проблемы защиты данного права в указанный период необходимо рассматривать в тесной связи с защитой трудовых прав осужденных к лишению свободы в целом.

Гарантирование государством соблюдения трудовых прав осужденных прежде всего связано с реализацией их обязанности трудиться, что следует из требований ст. 103 УИК РФ.

В период отбывания наказания каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений. Администрация исправительных учреждений обязана привлекать осужденных к труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и, по возможности, специальности, а также исходя из наличия рабочих мест. Осужденные привлекаются к труду в центрах социальной адаптации осу-

жденных и производственных (трудовых) мастерских исправительных учреждений, на федеральных государственных унитарных предприятиях уголовно-исполнительной системы и в организациях иных организационно-правовых форм, расположенных на территориях исправительных учреждений и (или) вне их, при условии обеспечения надлежащей охраны и изоляции осужденных (ч. 1 ст. 103 УИК РФ).

Осужденные, достигшие возраста, дающего право на назначение страховой пенсии по старости в соответствии с законодательством РФ, а также осужденные, являющиеся инвалидами первой или второй группы, привлекаются к труду по их желанию в соответствии с законодательством РФ о труде и законодательством РФ о социальной защите инвалидов.

Несовершеннолетние осужденные привлекаются к труду в соответствии с законодательством о труде (ч. 2 ст. 103 УИК РФ).

Установленная законом обязанность администрации исправительных учреждений привлекать осужденных к труду способствует возможности осужденных получать заработную плату, накапливать денежные средства для устройства после освобождения от отбывания наказания, производить необходимые отчисления из нее, оказывать материальную помощь детям, родителям, другим близким лицам.

Отметим, что с проблемой трудового устройства лиц, освобождающихся от отбывания наказания в виде лишения свободы, тесно связан вопрос профессионального обучения осужденных в период отбывания наказания. Ведь действенным инструментом для успешной постпенитенциарной адаптации осужденных является приобретенная ими профессия.

В соответствии с ч. 1 ст. 108 УИК РФ в исправительных учреждениях организуются обязательное профессиональное обучение или среднее профессиональное обучение по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих осужденных к лишению свободы, не имеющих профессии (специальности), по которой осужденный может работать в исправительном учреждении и после освобождения из него.

В современный период развития уголовно-исполнительной системы указанные положения уголовно-исполнительного закона должны находить полную реализацию, что будет способствовать эффективной ресоциализации и социальной адаптации осужденных после отбытия наказания и предупреждению совершения повторных преступлений.

Вместе с тем проблемы трудоустройства осужденных и обеспечения надлежащих условий труда остаются. А ведь труд является, как уже отмечалось, важным фактором ресоциализации лиц, освобождающихся и освобожденных из мест лишения свободы.

На проблемы трудоустройства осужденных, их профессионального обучения неоднократно в своих докладах обращала внимание Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москаль-

кова. По ее мнению, не менее важны организация обучения, повышение квалификации, приобретение трудовых навыков во время отбывания наказания. Привлечение осужденных к труду является как средством исправления осужденных, так и элементом занятости человека в ограниченном пространстве в течение нескольких лет. Уголовно-исполнительное законодательство, устанавливая обязанность привлечения к труду осужденных, к сожалению, не формирует надлежащего механизма данного привлечения, включающего в себя вопросы создания рабочих мест в необходимом объеме, загруженности производства, оборудованности рабочих мест и надлежащих условий труда осужденных, прозрачности расчета и выплаты причитающейся осужденным заработной платы. В настоящее время вопросы трудоиспользования осужденных в уголовно-исполнительной системе, тем более переквалификации осужденных и обучения новым трудовым профессиям, находятся в определенной стагнации и требуют модернизации, хотя имеются положительные примеры, достойные распространения.

Одна из проблем — обучение осужденных навыкам работы по востребованным специальностям, что гарантирует приемлемую заработную плату после освобождения. Многие теряют свои профессиональные навыки, будучи невостребованными в местах отбытия наказания. Те профессии, которым обучают в уголовно-исполнительной системе, безусловно, важны для самих учреждений пенитенциарной системы, но швея, раскройщик, вязальщица и ряд других специальностей для мужчин в жизни на свободе вряд ли так необходимы. Поэтому важно обучать осужденных дополнительным специальностям, пусть и не столь востребованным в исправительных учреждениях, но позволяющим получить работу после освобождения (например, обучение вождению транспортных средств, в том числе тракторов и погрузчиков, профессиям сварщиков, каменщиков, сантехников; для женщин — специальностям флориста, мастера маникюра, парикмахера). Для этого необходимы: разработка реализация основных программ профессионального обучения и программ подготовки квалификации рабочих; совершенствование и развитие системы профессионального образования<sup>186</sup>.

Анализ правоприменительной практики позволил выделить следующие проблемы, касающиеся труда осужденных в местах лишения свободы: низкий уровень заработной платы; отсутствие конкурентного производства, соответствующего современному рынку труда; недостаточный объем государственных и муниципальных заказов, что создает проблемы в полном трудоустройстве осужденных; недостаточное ин-

<sup>&</sup>lt;sup>136</sup> Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москалькова. Проблемы ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 7.

формирование о правах осужденных, связанных с их трудом, а именно: с оплатой труда, условиями труда и т.д.

Так, к примеру, группа лиц, отбывающих наказание в исправительной колонии г. Углича, в своей жалобе выражала несогласие с размером оплаты своего труда на производстве. В целях проверки обстоятельств, изложенных в обращении, Уполномоченный по правам человека в Ярославской области С. А. Бабуркин выехал в исправительное учреждение, лично побеседовал с осужденными, посетил производственный участок и изучил необходимые документы. Выяснилось, что нарушений в размере и сроках выплаты заработной платы осужденным допущено не было, и жалоба была вызвана скорее недостаточным информированием работающих на производстве осужденных об условиях их труда<sup>187</sup>.

Приведем еще примеры. По данным ФСИН по Республике Татарстан по состоянию на 16 декабря 2020 г. доля осужденных, привлеченных к труду, составляла 61 %. Осужденные к лишению свободы, как уже отмечалось, обладают правами в соответствии с законодательством о труде, в том числе и на оплату труда. И здесь выявлены проблемы. Так, по информации Нижнекамской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Республики Татарстан, в течение 2020 г. опротестовано 13 приказов начальников исправительных учреждений о привлечении осужденных к труду ввиду их несоответствия закону о минимальном размере оплаты труда. Казанской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Республики Татарстан было опротестовано 10 таких приказов начальников исправительных учреждений.

Необходимость надлежащей защиты трудовых прав лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, отмечают уполномоченные по правам человека в субъектах РФ.

Так, например, Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области А. М. Чадов указал на то, что совместно с УФСИН России по Оренбургской области было проведено социологическое исследование — анкетирование осужденных, находящихся в исправительных колониях, по проблемам адаптации осужденных граждан к условиям жизни в обществе после освобождения. В результате анкетирования установлено, что в основном осужденные работают в промышленной зоне колонии, а также в системе организации работы исправительного

<sup>&</sup>lt;sup>187</sup> Уполномоченный по правам человека в Ярославской области Бабуркин С. А. Труд в механизме ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы: опыт Ярославской области // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 73.

<sup>&</sup>lt;sup>188</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан за 2020 год». Казань, 2021. С. 65–66.

учреждения, поддержания его режима. Основные мотивы трудовой деятельности, помимо собственного желания работать: стремление заполнить свободное время, желание сменить обстановку (не находиться весь день на территории отряда), возможность получить условно-досрочное освобождение. Выявлено, что одна из ключевых проблем в организации труда осужденных — это низкий уровень заработной платы, в связи с чем их мотивация к труду слабая или вообще отсутствует. Предложения осужденных о мерах, которые необходимо предпринять для более эффективной их адаптации при освобождении из мест лишения свободы, заключались в следующем: оказание помощи в трудоустройстве; информирование о тенденциях в обществе, о рынке труда, вакансиях и т.д. 189

Вместе с тем следует указать и на положительный опыт, который имеется в некоторых субъектах РФ.

Так, например, администрациями исправительных учреждений в Республике Крым принимаются меры по улучшению трудовой занятости осужденных с целью сохранения и получения ими новых трудовых навыков. Так, в ИК-1 и ИК-2 Республики Крым проводится профессиональное обучение осужденных по ряду специальностей (швея, повар, пекарь, газоэлектросварщик, каменщик и др.) с выдачей соответствующего документа об образовании, наличие которого дает больше возможностей для трудоустройства после освобождения. В КП-1 организована работа центра трудовой адаптации осужденных, в ИК-1 начат выпуск новой продукции (контейнеры для твердых бытовых отходов), созданы дополнительные рабочие места. Вместе с тем эти меры недостаточны, поскольку впоследствии трудоустраивается менее половины вышедших на свободу осужденных<sup>190</sup>.

В учреждениях уголовно-исполнительной системы Мурманской области на постоянной основе (не реже одного раза в полугодие) проводятся ярмарки вакансий для осужденных, готовящихся к освобождению, с привлечением работодателей различных форм собственности. В учреждениях установлены информационные киоски с доступом к правовой информации, а также к обновляемой информации Центра занятости населения Мурманской области<sup>191</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>189</sup> Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области Чадов А. М. Вопросы ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы в Оренбургской области // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 100–101.

<sup>190</sup> Уполномоченный по правам человека в Республике Крым Опанасюк Л. Н. Пенитенциарная и постпенитенциарная социализация в Республике Крым // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 130.

<sup>&</sup>lt;sup>191</sup> См.: *Шилов М. В.* Социальная и воспитательная работа с осужденными в Мурманской области // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 124.

Аналогичная практика складывается в Белгородской области, где в учреждениях уголовно-исполнительной системы для более полного информационного обеспечения установлены информационные терминалы в общедоступных для осужденных местах, они содержат необходимую нормативно-правовую базу, банк вакансий рабочих мест на территории Белгородской области и за ее пределами<sup>192</sup>.

Другой пример. В целях содействия трудоустройству лицам, освобождаемым из мест лишения свободы, Министерством труда и социального развития Краснодарского края и УФСИН по Краснодарскому краю 3 августа 2018 г. заключено Соглашение о взаимодействии и обмене сведениями. В соответствии с условиями соглашения центры занятости населения и исправительные колонии УФСИН проводят совместные справочно-консультативные мероприятия в исправительных учреждениях, направленные на получение осужденными, освобождающимися из мест лишения свободы, информации об услугах службы занятости населения, о порядке их получения и порядке регистрации граждан в качестве безработных. В 2020 г. в рамках соглашения проведено 19 совместных мероприятий, в которых приняли участие и получили информацию 805 осужденных<sup>193</sup>.

Такой положительный результат следует использовать в дальнейшем. Приведем еще один пример, который указывает на то, что подобная практика дает результаты.

Так, на заседании Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации на тему «Роль государственных органов и органов местного самоуправления в ресоциализации бывших осужденных», проведенном 20 ноября 2020 г., было предложено УФСИН России по Республике Татарстан и Министерству труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан рассмотреть возможность совместных выездов в исправительные учреждения сотрудников службы занятости населения и представителей работодателей, которые заинтересованы в привлечении работников с учетом их деловых качеств, а наличие судимости не имеет для них определяющего значения при приеме на работу. Согласно информации Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан, данное предложение сразу нашло отклик у работодателей. Первоначально изъявили желание участвовать в ярмарке вакансий в стенах исправительных учреждений три работодателя, осуществляющие свою деятельность

<sup>&</sup>lt;sup>192</sup> Панин А. Г. Пенитенциарная ресоциализация осужденных и значение в ней трудовой занятости (на примере Белгородской области) // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 106.

<sup>&</sup>lt;sup>193</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае за 2020 год. Краснодар, 2021. С. 48.

на территории г. Казани и Пестреченского муниципального района<sup>194</sup>. Очевидно, что такую практику следует широко использовать в период освобождения осужденных из мест лишения свободы.

Отметим отдельно сервис по размещению резюме лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, на портале «Работа России», который с 2021 г. запущен в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Указанный сервис был создан в результате заключенного 15 марта 2019 г. договора о сотрудничестве Федеральной службы по труду и занятости (Роструда) и ФСИН России. В рамках сотрудничества предусматриваются совместные мероприятия в сфере информирования работодателей, представителей исправительных учреждений и лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, о возможности работы с федеральной государственной информационной системой Роструда «Работа в России», о вакансиях и трудоустройстве. Осужденные могут размещать резюме на портале «Работа в России» и отправлять заявки на рассмотрение для приема на работу. Таким образом, осужденные будут взаимодействовать с будущим работодателем. Сенсорный терминал имеет простой и понятный интерфейс, рассчитанный на пользователей любого уровня компьютерной грамотности. С его помощью можно узнавать адреса, контактные телефоны организаций-работодателей, ознакомиться с необходимым пакетом документов по трудоустройству, вакансиями на рынке труда, наиболее востребованными профессиями. При подборе вакансии осужденные могут обращаться к сотрудникам группы социальной защиты, которые, в свою очередь, могут связаться с будущим работодателем.

С 1 января 2020 г. вступили в силу поправки к УИК РФ, которые позволяют создавать участки исправительных центров и колоний-поселений на территории различных предприятий. В настоящее время эти поправки касаются принудительных работ, однако полагаем, что положительную практику следует распространить и на такой вид наказания, как лишение свободы, создавая участки, цеха и т.д. на территории колоний.

Член Комитета Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности С. Фабричный, говоря о реализации этого положения закона, указал, что, по его мнению, это наиболее перспективное направление. Актуален вопрос привлечения осужденных к труду в развивающихся сферах экономики. Первый такой участок был открыт в Новгородской области, затем аналогичные участки появились в Пермском, Приморском краях, Воронежской, Белгородской областях<sup>195</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>194</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан в 2020 году. Казань, 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>195</sup> URL: http://tass.ru (дата обращения: 20.07.2021).

Спикер Совета Федерации В. Матвиенко поручила С. Фабричному и группе сенаторов продолжать работу в этом направлении, совместно с ФСИН России искать новые механизмы трудоустройства отбывающих наказание людей $^{196}$ .

Директор ФСИН России А. Калашников предложил организовать трудовые лагеря на объектах, где трудятся мигранты и не хватает рабочей силы. Кроме того, по его мнению, ФСИН может отправлять осужденных на очистку территорий Арктики от загрязнений<sup>197</sup>.

2 июня 2021 г. Государственная Дума РФ в первом чтении рассмотрела и поддержала законопроект о признании осужденных лиц социально уязвимой категорией граждан<sup>198</sup>. Инициатива позволит предприятиям, которые трудоустраивают осужденных, получить соответствующие льготы. В законопроекте дополнен перечень социально уязвимых групп лицами, осужденными к лишению свободы или принудительным работам, трудоустройство которых позволит отнести субъекты малого и среднего бизнеса к социальным предприятиям.

В пояснительной записке к законопроекту указано, что в настоящее время уголовно-исполнительная система активно расширяет сотрудничество с бизнесом. Коммерческие организации и индивидуальные предприниматели размещают на площадках уголовно-исполнительной системы свои производства и привлекают осужденных к труду на объектах, расположенных вне колоний. Это позволит осужденным получить востребованные профессии и компенсировать нанесенный ими ущерб. При этом мощности уголовно-исполнительной системы пока задействованы не полностью. Чтобы стимулировать бизнес к такому сотрудничеству, в законопроекте предлагается предоставить таким предприятиям полагающиеся социальным предприятиям льготы.

Представляется, что такие производства можно было бы организовывать на территориях колоний, что позволит лицам, отбывающим наказание, трудоустроиться, приобрести навыки работы на современном оборудовании, освоить новые трудовые функции, повысить уровень ответственности. Это впоследствии повысит возможность трудоустроиться после освобождения из мест лишения свободы.

Реализация указанных мер позволит трудоустраивать в период отбывания наказания инвалидов — с учетом их состояния здоровья и согласия трудиться.

<sup>&</sup>lt;sup>196</sup> URL: http://tass.ru (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>&</sup>lt;sup>197</sup> Известия. 2021. 20 мая.

<sup>198</sup> Законопроект № 1173094-7 «О внесении изменений в статью 24.1 Федерального закона "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации"» (в части дополнения перечня социально уязвимых категорий граждан, занятость которых обеспечивает социальное предприятие).

Относительно мероприятий по организации трудовой деятельности осужденных инвалидов, содержащихся в исправительных учреждениях, следует указать на распоряжение ФСИН России от 30.09.2015 № 128-Р «О плане мероприятий ("дорожной карте") по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов Федеральной службы исполнения наказаний». В этом документе обозначены мероприятия по повышению доступности объектов ФСИН для инвалидов.

ФСИН России принимаются меры по выполнению ее территориальными органами показателей дорожной карты в части, касающейся обучения и трудовой терапии осужденных-инвалидов, которые в основном трудоустроены на участках по изготовлению швейной продукции, изделий народного творчества (сувенирной продукции), а также на должностях по хозяйственному обслуживанию территорий<sup>199</sup>.

Вместе с тем проблемы трудоустройства остаются. Так, осужденный Н., отбывающий наказание, хотел трудиться на промышленном предприятии, функционирующем на территории учреждения, исполняющего наказание, но не смог реализовать свое право на труд. Уполномоченный по правам человека в Ярославской области С. А. Бабуркин выехал в исправительное учреждение и встретился с самим осужденным, побеседовал с начальником колонии. Выяснилось, что препятствия к трудоустройству изначально были связаны с возрастом и состоянием здоровья Н. Однако омбудсмен настоял на том, чтобы администрацией колонии были проанализированы все возможности трудоустройства Н. с учетом требований УИК РФ, определяющего привлечение к труду осужденных к лишению свободы, возраста, трудоспособности, специальности, а также исходя из наличия рабочих мест. В итоге было найдено приемлемое решение, Н. был трудоустроен на одном из участков промышленного предприятия при исправительном учреждении<sup>200</sup>.

Особого внимания требует защита трудовых прав несовершенно-летних осужденных.

Как уже отмечалось, согласно ч. 2 ст. 103 УИК РФ несовершеннолетние привлекаются к труду в соответствии с законодательством РФ о труде.

Здесь также укажем на требования приказа Министерства юстиции РФ от 21.06.2005 № 91 (ред. от 21.07.2016) «Об утверждении Инструкции об организации воспитательной работы с осужденными в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний». В соответствии с п. 3.4 приказа трудовое воспитание несовершеннолетнего осужденного нацелено на развитие у него трудовых навыков, приобретение им профессии для трудоустройства после освобожде-

<sup>199</sup> URL: https://minjust.gov.ru/.

<sup>&</sup>lt;sup>200</sup> Уполномоченный по правам человека в Ярославской области Бабуркин С. А. Труд в механизме ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы: опыт Ярославской области. С. 72.

ния, развитие собственной активности подростка, спектра его способностей. При этом учитываются потребности рынка труда.

Подчеркнем, что получение общего и профессионального образования, профессиональных навыков несовершеннолетними осужденными в период отбывания наказания в виде лишения свободы будет способствовать быстрому устройству в социуме после отбытия наказания. При этом данный процесс в указанный период очень важен.

Приведем пример, указывающий на важность трудоустройства несовершеннолетних осужденных в период отбывания наказания. Так, работники уголовно-исполнительных инспекций УФСИН России по Новосибирской области и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Новосибирской области провели прием по личным вопросам несовершеннолетних осужденных. В ходе встречи обсуждались вопросы, решение которых потребуется после освобождения подросткам из воспитательных колоний: определение места жительства, места учебы или работы, досуговой занятости. Из беседы с одним из воспитанников стало известно, что он обучается в 11-м классе средней общеобразовательной школы воспитательной колонии, параллельно получает профессию слесаря, посещает различные кружки. Замечаний в отношении подростка и жалоб у него самого нет. Еще один воспитанник обучается в 8-м классе вечерней общеобразовательной школы, параллельно получает профессию швеи, работает в столовой разнорабочим. В колонии приобрел новых друзей, которые, по словам администрации колонии, характеризуются положительно<sup>201</sup>.

Приведем опыт, имеющийся в Московской области, касающийся трудоустройства несовершеннолетних.

ГКУ Московской области Можайским центром занятости населения создана система адаптации и сопровождения на рынке труда несовершеннолетних граждан, отбывающих наказание в воспитательных колониях. Проект ориентирован на создание и обеспечение комплексной системы предоставления услуг и адресной поддержки несовершеннолетних граждан, осужденных и отбывающих наказание в воспитательных колониях с целью повышения их конкурентоспособности на рынке труда, успешного поиска работы, рационального трудоустройства и предупреждения повторных правонарушений. Главный упор в работе сделан на формирование иного социума вокруг несовершеннолетних посредством окружения реальными успешными представителями раз-

<sup>&</sup>lt;sup>201</sup> См.: Нестеров А. Ю. Особенности подготовки к освобождению из пенитенциарных учреждений ФСИН России несовершеннолетних осужденных: вопросы теории и практики // Уголовно-исполнительное право. 2019. № 1. С. 68.

личных профессий — «людьми труда», привлеченными в проект в качестве волонтеров $^{202}$ .

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в современный период отсутствует комплексная система государственных мер по защите права осужденных, освобождающихся из мест лишения свободы, на трудовое устройство.

### § 3. Защита права лиц после освобождения из мест лишения свободы на бытовое устройство

Согласно ст. 182 УИК РФ осужденные, освобождаемые от отбывания наказания в виде лишения свободы, имеют право на бытовое устройство.

Кроме того, некоторые положения, касающиеся бытового устройства осужденного, освобождающегося от отбывания наказания, содержатся в обозначенной нами выше Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Так, в п. 6 Инструкции установлено, что в орган внутренних дел по избранному осужденным месту жительства направляются запросы о возможности проживания по указанному адресу.

Согласно п. 7 рассматриваемого документа на основании письменного заявления осужденного о выборе места жительства после освобождения из мест лишения свободы и желания трудоустроиться администрация исправительного учреждения направляет запросы в органы местного самоуправления, органы федеральной службы занятости населения по избранному месту жительства о возможности его трудоустройства, предоставления регистрации и жилья. Предварительные результаты, полученные при переписке, доводятся до осужденного.

В отношении осужденных, не имевших до осуждения постоянного места жительства и работы и отказавшихся от помощи в трудовом и бытовом устройстве после освобождения из мест лишения свободы, направляются запросы в органы местного самоуправления, внутренних дел, органы федеральной службы занятости населения по месту про-

<sup>&</sup>lt;sup>202</sup> Отчет о результатах правового мониторинга соблюдения прав лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и проживающих на территории Московской области, на получение помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации и Московской области за 2020 год. Приложение к распоряжению государственного органа Московской области «Уполномоченный по правам человека в Московской области и его аппарат». 2021. С. 5.

живания их родственников. При отсутствии родственников направляются запросы по месту их осуждения или месту дислокации (п. 8).

В необходимых случаях ведется переписка с родственниками осужденных о возможности их совместного проживания после освобождения (п. 9).

Очевидно, что четкости в решении вопроса бытового устройства в законодательстве и подзаконных актах нет. В приведенных выше положениях речь идет о направлении запросов в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления, переписке с родственниками.

Прежде всего обратим внимание, что проблема бытового устройства лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, многоаспектная. Данная проблема тесно связана среди прочего с вопросами восстановления родственных связей осужденных.

Проблемы с жильем у лиц, освобожденных из мест лишения свободы, могут возникать в связи с тем, что за период отбывания наказания жилье может прийти в негодность, могут возникнуть долги по оплате, родственники могут снять осужденного с регистрационного учета, неправомерно продать жилье, не исключены мошеннические действия и др.

Кроме того, обратим внимание на проблему правового регулирования данного вопроса. Многие осужденные еще при освобождении от отбывания наказания при обращении в орган местного самоуправления по вопросу предоставления жилья и трудоустройства получают отказ, поскольку на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий не состоят, а согласно ст. 57 Жилищного кодекса РФ жилые помещения по договору социального найма предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, в порядке очередности, исходя из времени принятия таких граждан на учет.

Приведем пример. К Уполномоченному по правам человека в Московской области обратился осужденный Ч., отбывающий наказание в исправительном учреждении УФСИН по Республике Мордовия, срок его наказания заканчивается в 2021 г. Ч. родился в г. Люберцы Московской области, ранее уже отбывал наказание в виде лишения свободы. В период нахождения в исправительном учреждении в результате действий своих родственников был снят с регистрационного учета и утратил право пользоваться жилым помещением, что подтверждается решением Люберецкого городского суда. После освобождения из колонии он намерен вернуться в Московскую область. На запрос Уполномоченного в адрес главы городского округа Люберцы об оказания содействия Ч. в социальной адаптации, в том числе в решении жи-

лищного вопроса, получен ответ об отказе в предоставлении помощи в связи с отсутствием правовых оснований $^{203}$ .

Приведем другой пример. К Уполномоченному по правам человека в Тверской области поступило обращение от осужденного Н., отбывающего наказание в г. Торжок о том, что после освобождения из мест лишения свободы ему негде жить, т.к. жилое помещение в г. Бежецке, где зарегистрирован заявитель, признано непригодным для проживания. На запрос Уполномоченного из администрации Бежецкого района был получен ответ, что указанное жилое помещение действительно признано непригодным для проживания, осужденный состоит в списке граждан, имеющих право на внеочередное получение жилого помещения. Однако жилые помещения, в том числе в маневренном фонде г. Бежецка, для предоставления нуждающимся отсутствуют. Уполномоченным было направлено письмо в Управление ФСИН по Тверской области с просьбой оказать содействие в поиске работы с предоставлением жилого помещения, подготовке необходимых документов<sup>204</sup>.

Именно бытовая неустроенность бывших осужденных, отбывших наказание в виде лишения свободы, влечет за собой совершение повторных преступлений. В этой связи проблемы бытового устройства осужденных, освобождающихся из мест лишения свободы, должны быть изучены и должны найти свое разрешение.

Необходимо расширять практику обеспечения временным жильем лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы. Причем в эту деятельность могут быть включены не только государственные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, но и общественные, а также религиозные организации.

В отдельных регионах положительная практика в этом направлении сформирована, причем работа начинается с такими лицами еще при освобождении их от отбывания наказания.

Так, например, в Санкт-Петербурге действует государственное бюджетное учреждение социального обслуживания «Центр учета», который оказывает услуги в социальной адаптации лицам, освободившимся из мест лишения свободы. Деятельность этого центра охватывает весь спектр особо значимых вопросов по трудоустройству данной категории граждан, их интеграции в общество и снижению рецидивной преступности. Предметом деятельности этого учреждения является предостав-

<sup>&</sup>lt;sup>203</sup> Отчет о результатах правового мониторинга соблюдения прав лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и проживающих на территории Московской области, на получение помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации и Московской области за 2020 год. С. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>204</sup> Уполномоченный по правам человека в Тверской области Н. А. Егорова. Проблемы ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы в Тверской области. С. 76.

ление гражданам трудоспособного возраста без определенного места жительства (бездомным), освобожденным из мест лишения свободы, находящимся в трудной жизненной ситуации, временного пребывания до 6 месяцев (рок может продлеваться до одного года). В контексте исследуемой темы интересна практика этого центра в рамках программы «Безопасный город. Комплексные меры по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» в соответствии с Соглашением о взаимодействии этого Центра и Управления ФСИН по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Специалисты этого Центра регулярно посещают исправительные учреждения на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Специалистами Центра осужденным, освобождаемым из мест лишения свободы, предоставляется информация об уставной деятельности учреждения, осуществляется выявление граждан, нуждающихся после освобождения в услугах социальной адаптации и ресоциализации.

Приведем практику, которая складывается в некоторых других регионах в части бытового устройства лиц, освобождающихся и освободившихся их мест лишения свободы.

Например, УФСИН России по Оренбургской области заключены соглашения о сотрудничестве с государственным казенным учреждением (ГКУ) «Центр социальной адаптации лиц без определенного места жительства "Шанс"» (г. Оренбург), ГКУ «Центр социальной адаптации лиц без определенного места жительства "Феникс"» (г. Орск Оренбургской области), государственным бюджетным учреждением социального обслуживания Оренбургской области «Имангуловский дом-интернат для престарелых и инвалидов» (Октябрьский район Оренбургской области). Осужденные, не имеющие постоянного места жительства, при их освобождении помещаются в эти учреждения<sup>205</sup>.

В Московской области с 2017 г. реализуется подпрограмма «Социальная реабилитация лиц, освободившихся из мест лишения свободы и лиц без определенного места жительства» государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2017—2024 годы. В рамках данной подпрограммы лицам, освободившимся из мест лишения свободы и не имеющим постоянного места жительства, в государственном бюджетном учреждении социального обслуживания Московской области «Клинский центр социальной адаптации "Бабайки"» и в государственном бюджетном учреждении социального обслуживания Московской области «Дмитровский центр социальной адаптации» оказываются социальные услуги

<sup>&</sup>lt;sup>205</sup> Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области Чадов А. М. Вопросы ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы в Оренбургской области. С. 102.

на период их жизнеустройства с предоставлением жилого помещения, питания, одежды, обуви, социально-медицинского обслуживания.

Как обращает внимание Уполномоченный по правам человека в Московской области Е. Ю. Семенова, зачисление в данные учреждения осуществляется на основании индивидуальной программы предоставления социальных услуг, выданной органом социальной защиты населения по месту жительства (регистрации), многофункциональным центром или порталом государственных услуг, а также справки медициской организации о состоянии здоровья гражданина и иных имеющихся документов<sup>206</sup>.

Из вышеуказанного следует, что при освобождении гражданин, освободившийся из мест лишения свободы, должен обратиться в органы социальной защиты населения по месту своего последнего жительства (регистрации) или в многофункциональный центр либо на портал государственных услуг и пройти медицинскую комиссию. Учитывая, что данные мероприятия займут несколько дней, фактически человек должен будет самостоятельно решать вопрос временного проживания на период оформления документов для помещения в учреждение. Как правило, это подвалы, чердаки, при хорошей погоде — улица.

Так, к Уполномоченному по правам человека в Московской области 26 июня 2020 г. обратился гражданина Д., 1975 г. р., который 11 июня 2020 г. освободился из мест лишения свободы, где отбывал наказание с 2010 г. До отбытия наказания заявитель был зарегистрирован в Московской области в г. Раменское, но по решению суда в 2017 г. снят с регистрационного учета. Д. самостоятельно решил вопрос с заменой паспорта, получил в суде заочное решение о снятии его с регистрационного учета. К Уполномоченному он обратился с просьбой об оказании ему помощи в решении вопросов временного проживания, трудоустройства и восстановления документов о высшем образовании. Две недели после освобождения из мест лишения свободы заявитель пытался самостоятельно решить вопрос проживания, обращался в администрацию Раменского городского округа, но получил отказ, т.к. на учете в качестве нуждающегося в предоставлении муниципального жилого помещения он не состоит, а в действующем жилищном законодательстве не предусмотрен, как уже отмечалось, особый порядок принятия граждан, освободившихся из мест лишения свободы, на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях и обеспечении жильем. Все время после освобождения и до обращения к Уполномоченному Д. жил на улице. И только после обращения к Уполномоченному, ко-

<sup>&</sup>lt;sup>206</sup> Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области Чадов А. М. Вопросы ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы в Оренбургской области. С. 26.

торый обратился в автономную некоммерческую благотворительную организацию «Социально-реабилитационный центр для бездомных людей "Теплый прием"» Д. был помещен в данный центр<sup>207</sup>.

Приведем еще пример. На территории Ивановской области отсутствуют государственные (муниципальные) центры социальной адаптации и общественные организации, существующие на волонтерской основе, которые могли бы осуществлять социальную реабилитацию лиц, освободившихся из мест лишения свободы. В регионе функционирует организация бюджетного учреждения социального обслуживания «Ивановский комплексный центр социального обслуживания населения», в составе которого действуют отделения социального обслуживания лиц без определенного места жительства и занятий. Учреждение ведет работу по осуществлению социальной помощи лицам, отбывшим наказание в виде лишения свободы. Таким лицам предоставляется временная регистрация, оказывается содействие в оформлении паспортов, медицинских полисов, пенсий, документов для направления в дома-интернаты, предоставляется помощь в виде продуктовых наборов и вещей. Для профилактики социально опасных заболеваний организовано содействие в обследовании на туберкулез, ВИЧ-инфекцию и венерические заболевания<sup>208</sup>. Однако данное учреждение не взаимодействует с учреждениями, исполняющими наказания, в плане работы с осужденными, освобождающимися из мест лишения свободы.

Особой заботы в рассматриваемом аспекте требуют несовершеннолетние. Причем проблема бытового устройства лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, тесно связана, как уже нами отмечалось, с восстановлением социальных, в том числе родственных, связей, особенно если это касается освобождаемых из мест лишения свободы несовершеннолетних. Поддержка родных и близких чрезвычайно необходима для них.

Инструкцией об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы, установлены особенности подготовки к освобождению из воспитательных колоний несовершеннолетних осужденных.

<sup>&</sup>lt;sup>207</sup> Отчет о результатах правового мониторинга соблюдения прав лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и проживающих на территории Московской области, на получение помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации и Московской области за 2020 год. С. 26.

<sup>208</sup> Уполномоченный по правам человека в ивановской области Шмелева С. А. Организация работы по ресоциализации осужденных и лиц, освободившихся из исправительных учреждений в Ивановской области // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 81.

Так, согласно п. 22 Инструкции несовершеннолетние осужденные, подлежащие освобождению из воспитательных колоний, направляются, как правило, к месту жительства родственников либо иных лиц. Родственникам либо иным лицам сообщается о дне освобождения несовершеннолетнего осужденного и предлагается прибыть в воспитательную колонию для встречи и сопровождения его к месту жительства (п. 23).

Если у освобождаемого несовершеннолетнего осужденного нет родственников или иных лиц, администрация колонии направляет запрос в орган опеки и попечительства, подразделение по делам несовершеннолетних органа внутренних дел и комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, образованную органом местного самоуправления, по его прежнему месту жительства с просьбой решить вопрос устройства такого лица на работу или учебу и обеспечения его жилой площадью (п. 24).

Инструкцией в п. 25 также установлено, что в необходимых случаях несовершеннолетний осужденный после освобождения в установленном порядке может быть направлен в школу-интернат, другое учебно-воспитательное учреждение на государственное попечение либо передан органам опеки и попечительства.

Несовершеннолетние осужденные направляются к месту жительства в сопровождении родственников или иных лиц либо работника исправительного учреждения (п. 26).

Согласно п. 27 Инструкции к решению вопросов социальной защиты, трудового и бытового устройства освобождающихся несовершеннолетних осужденных привлекаются попечительские советы, создаваемые при каждой воспитательной колонии.

Отметим, что в соответствии с приказом Министерства юстиции РФ от 19.03.2015 № 62 «Об утверждении Порядка формирования попечительского совета при исправительном учреждении, срока полномочий, компетенции и порядка деятельности указанного попечительского совета» попечительский совет является совещательным органом, образованным для содействия администрации исправительного учреждения в решении вопросов социальной защиты осужденных, организации трудового и бытового устройства освобождающихся лиц, в том числе и осужденных несовершеннолетних, а также оказания помощи в организации учебно-воспитательного процесса в воспитательных колониях. К задачам попечительского совета отнесено: улучшение условий труда осужденных, в том числе путем содействия в создании для них новых рабочих мест; оказание содействия в поддержании и укреплении социально полезных связей между осужденными и родственниками; оказание содействия в помощи освободившимся осужденным в их трудовом и бытовом устройстве.

Приведем положительный опыт в бытовом устройстве несовершеннолетних осужденных, освобождаемых от отбывания наказания, реализуемый в Смоленской области. Так, по состоянию на 1 января 2020 г. в учреждениях области отбывали наказание 88 человек из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей. Основной формой реализации жилищных прав указанной категории лиц в период отбывания наказания в виде лишения свободы является оказание им помощи в сборе документов для постановки на учет, направлении необходимых запросов. Вместе с тем эффективной формой помощи является оказание содействия осужденным в подготовке исковых заявлений в суд. Указанное направление деятельности является новым и позволяет оказать реальную помощь осужденным к лишению свободы, так как к моменту фактического освобождения уже вынесено судебное решение о возложении на орган местного самоуправления обязанности по предоставлению жилого помещения в определенные сроки, либо благоустроенное жилое помещение уже выделено и заключен договор социального найма. Тем самым создаются предпосылки для успешной социальной адаптации осужденного в обществе<sup>209</sup>.

В этом примере показан положительный опыт во взаимодействии с другими государственными органами и органами местного самоуправления в решении проблем бытового устройства несовершеннолетних лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, оставшихся без попечения родителей.

Инструкцией предусмотрены особенности подготовки к освобождению из мест лишения свободы осужденных, являющихся инвалидами первой или второй группы, престарелых, а также беременных женщин и женщин с детьми.

Так, в соответствии с п. 16 Инструкции по просьбе осужденных, являющихся инвалидами первой или второй группы, а также осужденных мужчин старше 60 лет и осужденных женщин старше 55 лет администрация учреждения, исполняющего наказание, направляет в орган социальной защиты представление о помещении их в дома инвалидов и престарелых.

С согласия инвалида или престарелого, который до осуждения не имел постоянного места жительства, администрация исправительного учреждения решает вопрос о его направлении в дом инвалидов и престарелых на территории того субъекта Российской Федерации, где расположена колония. С этой целью не позднее двух месяцев до освобождения в орган социальной защиты представляются необходимые

<sup>&</sup>lt;sup>209</sup> Уполномоченный по правам человека в Смоленской области Капустин А. М. Социальная реабилитация (ресоциализация) осужденных в период отбывания наказания в Смоленской области // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 88.

документы (личное заявление осужденного, выписка из медицинской карты по установленной форме и паспорт, характеристика за время пребывания в учреждении) (п. 17).

Согласно п. 18 Инструкции подготовка к освобождению из мест лишения свободы беременных женщин, а также женщин, имеющих при себе малолетних детей, проводится сотрудниками группы социальной защиты осужденных в контакте с медицинскими работниками исправительного учреждения. Выясняется возможность регистрации и трудового устройства освобождаемых, а также определения детей в дошкольные детские учреждения по избираемому ими месту жительства.

В случае, когда вопрос трудового и бытового устройства освобождаемых беременных женщин, а также женщин, имеющих при себе малолетних детей, по избранному месту жительства решить невозможно, принимаются меры к установлению их родственных связей. Выясняется возможность их регистрации, трудового устройства, а также определения детей в дошкольные детские учреждения по месту жительства родственников (п. 19).

В отношении освобождаемых женщин, которые имеют при себе малолетних детей, больных острыми заболеваниями или с обострением хронических заболеваний, сотрудники группы социальной защиты осужденных совместно с медицинскими работниками исправительного учреждения оказывают содействие в помещении таких детей в учреждения государственной или муниципальной системы здравоохранения по избранному ими месту жительства (п. 20).

Осужденные, освобождаемые из исправительных учреждений, нуждающиеся по состоянию здоровья в постороннем уходе, беременные женщины, женщины, имеющие малолетних детей, несовершеннолетние направляются к месту жительства в сопровождении родственников или иных лиц либо работника исправительного учреждения (ч. 5 ст. 181 УИК РФ).

Обозначенные положения уголовно-исполнительного закона, а также Инструкции направлены на усиление защиты прав осужденных, являющихся инвалидами первой или второй группы, престарелых, а также беременных женщин и женщин с детьми.

Подчеркнем, что взаимодействие с государственными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, другими организациями должно быть системным и эффективным, в этих целях необходимо совершенствования законодательства и практики его применения.

Важно отметить необходимость совершенствования механизма обеспечения сохранности имеющегося жилья у осужденного в период отбывания им наказания. В последние годы ведется работа государственных органов в этом направлении. Так, подготовлен и внесен в Государственную Думу ФС РФ проект федерального закона «О внесении

изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части обеспечения сохранности имущества, остающегося без присмотра на время отбывания наказания осужденным», который направлен на реализацию постановления Конституционного Суда РФ от 09.07.2020 № 34-П.

В соответствии с ч. 2 ст. 313 УПК РФ при наличии у осужденного имущества или жилища, остающихся без присмотра, суд выносит определение или постановление о принятии мер по их охране.

Конституционный Суд РФ признал данную норму не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она не закрепляет конкретных мер по охране остающегося без присмотра жилого помещения, собственником которого является осужденный, а также не устанавливает субъектов, на которых судом может быть возложена обязанность по принятию таких мер, и не определяет, за счет каких источников осуществляется их финансирование.

Законопроектом предлагается изложить часть 2 ст. 313 УПК РФ в новой редакции, согласно которой при наличии у осужденного имущества или жилого помещения, остающихся без присмотра, суд разрешает вопрос о принятии мер по обеспечению сохранности указанных имущества или жилого помещения в соответствии с требованиями ст. 313.1 УПК РФ. При этом суд выносит определение или постановление о принятии мер по обеспечению сохранности имущества или жилого помещения, остающихся без присмотра на время отбывания осужденным наказания, по ходатайству осужденного при наличии одновременно таких условий, как отсутствие у осужденного возможности самостоятельно обеспечить предусмотренными законодательством Российской Федерации способами сохранность указанных имущества или жилого помещения и отсутствие сведений о том, что осужденным самостоятельно приняты достаточные меры по их сохранности.

В соответствии с проектом ст. 313.1 УПК РФ могут устанавливаться следующие меры по сохранности жилого помещения:

- 1) запрет федеральному органу исполнительной власти (его территориальным органам), уполномоченному Правительством РФ на осуществление государственной регистрации прав на недвижимое имущество, осуществлять государственную регистрацию перехода права, ограничения права и обременения жилого помещения осужденного без его личного участия;
- 2) запрет органам регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту их пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (территориальным органам федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел) осуществлять регистрацию граждан в жилом помещении по месту пребывания и по месту жительства без личного участия осужденного;

- 3) опечатывание органом внутренних дел жилого помещения и проверка целостности оттиска печати в установленные судом сроки по месту нахождения жилого помещения;
- 4) иные меры, необходимые для обеспечения сохранности жилого помещения.

Согласно законопроекту в случае, если принятие мер, определенных судом, возлагается на органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления в рамках исполнения этими органами полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, расходы, связанные с обеспечением таких мер, осуществляются за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. В остальных случаях расходы будут осуществляться за счет осужденного.

Реализация законопроекта позволит обеспечить сохранность остающегося без присмотра жилого помещения осужденного в период отбывания им наказания в виде лишения свободы.

Полагаем, что вопросы трудового и бытового устройства лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, должны разрешаться еще в период их нахождения в местах лишения свободы. Это позволит избежать вышеобозначенного периода, когда человек, освободившийся из мест лишения свободы, вынужден обращаться в различные инстанции для решения вопросов бытового и трудового устройства, а сам вынужден проживать «как придется» в ожидании их решения. Здесь необходимо эффективное взаимодействие органов ФСИН с государственными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными, религиозными организациями, иными некоммерческими организациями по вопросам предстоящего после освобождения трудового и бытового устройства. Кроме того, возможно организовать прохождение медицинской комиссии осужденного, освобождающегося из мест лишения свободы, непосредственно в учреждении, исполняющем наказание, что позволило бы быстрее разместить его в последующем в местах временного пребывания при освобождении из мест лишения свободы и трудоустроиться.

В качестве предложения также следует обозначить поддержку в виде грантов и иных мер некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность по содействию ресоциализации лиц, освобождающихся из мест лишения свободы.

Подчеркиваем, что решение указанных проблем позволит избежать совершения такими лицами повторных преступлений в период после отбытия наказания.

### § 4. Защита права лиц после освобождения из мест лишения свободы на медицинское обеспечение

Согласно ст. 101 УИК РФ лечебно-профилактическая и санитарно-профилактическая помощь осужденным к лишению свободы организуется и предоставляется в соответствии с Правилами внутреннего распорядка исправительных учреждений и законодательством РФ (ч. 1). Вместе с тем проблемы оказания медицинской помощи осужденным, отбывающим наказание в виде лишения свободы, и при их освобождении остаются.

Актуальность проблемы качественного оказания медицинской помощи лицам, освобождаемым из мест лишения свободы, определяется еще и тем, что значительная часть таких лиц имеет различные заболевания, в том числе социально значимые. Надлежащее их лечение в учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также медицинское сопровождение в период социальной адаптации — важная составляющая процесса ресоциализации. Она призвана не только стабилизировать положение самого осужденного, что способствует его благополучному жизнеустройству, но и снизить риск распространения имеющихся у него заболеваний на окружающих людей.

Изучение правоприменительной практики позволило выявить следующие проблемы в сфере медицинского обеспечения в местах лишения свободы: нехватка медицинского персонала, особенно врачей узких специальностей; нерегулярные осмотры осужденных; нехватка медицинских препаратов, специфических медицинских расходных материалов; несвоевременное переосвидетельствование инвалидности; отсутствие эффективного взаимодействия пенитенциарной системы с государственной системой здравоохранения и др.

В современный период отсутствует четкий порядок передачи больного осужденного, освобождающегося из мест лишения свободы, из пенитенциарной медицины в государственную. Видится логичным, если бы учреждения государственной системы здравоохранения получали всю информацию об освобождающихся лицах, ставили их на учет по имеющимся диагнозам и обеспечивали надлежащим лечением.

Особую важность такой подход имеет в вопросе социально значимых заболеваний. Нет никакой гарантии, что, к примеру, осужденный, получавший в колонии необходимое противотуберкулезное лечение или антиретровирусную терапию ВИЧ, продолжит назначенный курс, не завершившийся к моменту освобождения. При этом работа ФСИН России и администраций подведомственных ему учреждений в сфере профилактики социально значимых заболеваний видится недостаточной. Так, анализ статистических данных позволяет сделать вывод, что у значительной части осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, сформировалась приверженность к отказу от лечения ВИЧ-инфекции.

Например, в Хабаровском крае в учреждениях уголовно-исполнительной системы примерно 46 % ВИЧ-инфицированных отказались от терапии. Эпидемическая опасность и необходимость курса назначенного лечения для лиц, освобождающихся из учреждений уголовно-исполнительной системы, является весомым аргументом к созданию системы ресоциализации в каждом регионе государства. При эффективном межведомственном взаимодействии такая системы способна стать гарантией продолжения лечения социально значимых и иных заболеваний бывшими осужденными<sup>210</sup>.

Нередки случаи, когда осужденные, признанные инвалидами, несвоевременно направляются на переосвидетельствование для подтверждения инвалидности.

Так, к Уполномоченному по правам человека в Ростовской области обратился гражданин К., отбывающий наказание в ИК-2, с просьбой о содействии в направлении на медицинское переосвидетельствование в связи с истечением срока инвалидности. Заявитель сообщил, что он, как инвалид второй группы, в ноябре 2019 г. подлежал переосвидетельствованию, однако медицинской частью учреждения не был своевременно направлен в ФКУЗ МСЧ-61, в связи с чем выплата социальной пенсии по инвалидности приостановлена. Уполномоченный посчитал доводы заявителя заслуживающими внимания, обратился к начальнику ФКУЗ МСЧ-61. В результате было проведено переосвидетельствование с зачетом срока пропуска по уважительной причине<sup>211</sup>.

Важно отметить, что в последние годы ФСИН России проводит работу по улучшению медицинского обслуживания осужденных. Здесь следует указать на такое мероприятие в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, как Всероссийская акциця «Марафон здоровья». За два года проведения этого мероприятия врачи разного профиля провели осмотр более 1 500 осужденных в разных регионах, 700 из них получили высокотехнологичную помощь<sup>212</sup>.

Нами уже упоминалась часть 2.1 ст. 180 УИК РФ, в соответствии с которой осужденному за преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности администрация учреждения, исполняющего наказание, не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока отбывания наказания обязана разъяснить право осужденного на освидетельствование комиссией врачей-психиатров для решения

Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае Чесницкий И. И. Медицинское обеспечение осужденных в системе ресоциализации: проблемы и пути решения // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020. № 8. С. 69–70.

<sup>&</sup>lt;sup>211</sup> Доклад о соблюдении прав человека и деятельности Уполномоченного по правам человека в Ростовской области в 2020 году. Ростов, 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>212</sup> URL: https://vestirama.ru/. 30.06.2021.

вопроса о наличии или об отсутствии у него расстройства сексуального предпочтения (педофилии) и для определения мер медицинского характера, направленных на улучшение его психического состояния, предупреждение совершения им новых преступлений и проведения соответствующего лечения.

По нашему мнению, это важнейшее положение закона, позволяющее осужденному своевременно, до освобождения из мест лишения свободы, пройти освидетельствование, где будет решен вопрос о наличии или об отсутствии у него расстройства сексуального предпочтения, и, соответственно, при наличии такого расстройства определено лечение.

С точки зрения соответствующего лечения важна также часть 4 ст. 180 УИК РФ, в соответствии с которой по истечении срока отбывания наказания администрация учреждения, исполняющего наказание, передает необходимые материалы в отношении осужденного, прошедшего освидетельствование и лечение в порядке, установленном частью 4 ст. 18 УИК РФ, с его согласия органу исполнительной власти субъекта РФ в сфере охраны здравоохранения по избранному им месту жительства для решения вопроса о его лечении или направлении в стационарную организацию социального обслуживания, предназначенную для лиц, страдающих психическими расстройствами, в порядке, предусмотренном законодательством РФ о здравоохранении. Согласно ч. 6 рассматриваемой статьи, в случае освобождения от отбывания наказания администрация учреждения, исполняющего наказание, передает информацию в отношении осужденного, страдающего заболеванием, включенным в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утверждаемый Правительством РФ, органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере охраны здоровья по избранному им месту жительства для решения вопроса об организации оказания ему медицинской помощи. Перечень такой информации, порядок ее передачи и порядок обмена информацией в случае неприбытия осужденного к избранному им месту жительства определяются Правительством РФ.

Полагаем, что в ст. 180 УИК РФ следует предусмотреть положение об обязанности администрации учреждения, исполняющего наказание, в случае наличия у осужденного, освобождающегося от отбывания наказания в виде лишения свободы, любых тяжелых заболеваний уведомлять управление здравоохранения по субъекту РФ о наличии у такого лица соответствующих заболеваний, курсах проводимого лечения в местах лишения свободы в целях продолжения такого лечения или его корректировки.

Очевидно, что необходимо совершенствование механизма защиты прав лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, на получение лечебно-профилактической и санитарно-профилактической помощи.

#### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Результаты исследования проблемы обеспечения прав, свобод, законных интересов лиц в местах принудительного содержания свидетельствуют о наличии системного подхода к ее решению. Это проявляется на законодательном и организационно-управленческом уровнях.

На законодательном уровне имеют место нормы, регламентирующие правовое положение указанных лиц на различных уровнях: Конституция РФ, федеральные законы, законы, иные нормативные правовые акты. При этом нормы законов должным образом отражают соответствующие рекомендации международно-правовых стандартов и резолюций. Правовой статус пребывающих в данных местах конкретизируется отдельными законодательными актами применительно ко всем категориям лиц, находящихся в соответствующих местах принудительного содержания.

Законодательные акты наделяют должностных лиц обязанностями по обеспечению прав, свобод и законных интересов граждан, определяют процедуру обжалования неправомерных решений. Это, безусловно, создает правовые гарантии осуществления прав, свобод и законных интересов.

Правовую основу гарантии обеспечения прав, свобод и законных интересов дополняют меры, связанные с организационными механизмами их реализации. Значительную роль здесь играет установление субъектов правозащиты, имеющих специальную цель — обеспечить реализацию гражданами своих прав, свобод и законных интересов. Основными формами деятельности специальных субъектов правозащиты являются контроль и надзор.

Обеспечение прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания, требует постоянного внимания. Несмотря на наличие системы правозащиты, реализация прав, свобод, законных интересов не всегда обеспечивается законодательно, организационно. Данная проблема еще более актуализируется в условиях декриминализации, совершенствования миграционной политики, перевода целого ряда преступных деяний в разряд административных проступков, что обусловливает увеличение количества лиц, находящихся в указанных местах.

В работе уточняются основные понятия, используемые в исследуемой сфере; раскрываются особенности прав, свобод и законных интересов в данных местах; приводится характеристика их нарушений,

детерминанты, обусловливающие нарушения; определяется роль контроля и надзора в обеспечении прав, свобод и законных интересов содержащихся в данных учреждениях; вносятся предложения по их совершенствованию.

Развитие законодательной и иной нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность субъектов правоохраны и правозащиты, обусловливает необходимость совершенствования механизма ее реализации, изучения его влияния на реальное обеспечение прав, свобод и законных интересов, содержащихся в местах принудительного содержания органов внутренних дел. Значительная роль здесь принадлежит контрольно-надзорной деятельности субъектов, ее осуществляющих: органы прокуратуры, суды, общественные объединения, органы власти и управления, правоохранительные органы.

В теоретическом плане значимым является уяснение основных понятий: права́, свободы, законные интересы, контроль, надзор, обеспечение деятельности указанных субъектов. Правильное понимание их содержания помогает на практике сформулировать компетенции соответствующих органов, должностных лиц. В тандеме с определением правовой природы различных видов мест принудительного содержания это способствует должному обеспечению прав, свобод и законных интересов граждан, пониманию особенностей их правового положения.

Данные учреждения выполняют единую задачу — обеспечение принудительной изоляции. Это то, что объединяет все виды мест принудительного содержания и сказывается на характере прав, свобод и законных интересов лиц, в них содержащихся. Несмотря на различие видов мест, за содержащимися в них лицами сохраняются базовые права и свободы, закрепленные в Конституции РФ (ч. 2 ст. 56).

Наряду с общими правами, свободами и законными интересами этих лиц правовые положения содержат значительные различия, которые обусловливаются различием категорий лиц, пребывающих в местах принудительного содержания, основаниями их помещения в то или иное учреждение. Данные и иные обстоятельства не могут не сказаться на формах и средствах обеспечения их прав, свобод и законных интересов и на характере нарушений последних.

Изучение теории вопроса, систематический анализ понятийного аппарата, выяснение сущностной стороны мест принудительного содержания позволили сформулировать базовое понятие — реализация прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Изучение практики деятельности рассматриваемых учреждений позволило установить виды нарушений правового статуса лиц, в них содержащихся. Основными среди них являются: отсутствие принудительной вентиляции, информационных стендов по правовой тематике,

помещений для отправления религиозного культа, условий для раздельного размещения курящих и некурящих и др. Нарушения прав, свобод и законных интересов зачастую вызываются отсутствием должных помещений для лиц, содержащихся в них, отвечающих нормативным требованиям. Несмотря на то что в настоящее время выделяются значительные средства для строительства новых и капитального ремонта действующих помещений, количество учреждений, требующих решения данного вопроса, остается значительным.

В специальных учреждениях не всегда создаются условия, отвечающие требованиям санитарно-гигиенических норм и установленных стандартов.

К числу других обстоятельств, способствующих нарушению прав, свобод и законных интересов, следует отнести низкий уровень работы по правовому просвещению лиц, находящихся в данных учреждениях, слабую правовую подготовку их сотрудников.

Исследуя факторы, обусловливающие нарушение прав, свобод и законных интересов лиц в рассматриваемых учреждениях, отмечаем, что среди них тесно переплетаются причины и условия, отражающие объективные трудности и трудности субъективного характера. Последнее в значительной степени вызвано несоблюдением сотрудниками данных мест действующего законодательства, иных нормативных правовых актов, предписаний ведомственных нормативных правовых актов.

Все вышеприведенные обстоятельства свидетельствуют о том, что нарушения, имеющие место в рассматриваемых учреждениях, необходимость их устранения или нейтрализация детерминантов, обусловливающих их, приобретают особую значимость, имеют комплексный характер и требуют решения вопросов как на законодательном, так и на организационно-управленческом уровнях.

Базовой основой в деле совершенствования законодательства в исследуемой сфере является его кодификация. Делается вывод о том, что необходим единый закон, регламентирующий условия и порядок содержания в условиях принудительной изоляции в органах внутренних дел.

Уяснение правовой природы помещения в места принудительной изоляции, характера нарушений прав, свобод и законных интересов лиц, в них содержащихся, причин и условий их нарушений позволили выработать меры по совершенствованию законодательных гарантий обеспечения и улучшению организационно-управленческого механизма в данной сфере.

В числе таких мер:

— создание координационного органа субъектов правоохраны и правозащиты. Функция координации деятельности полиции, прокуратуры, других правоохранительных и судебных органов, уполномоченного по правам человека, общественных наблюдательных комис-

сий по обеспечению прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания могла бы быть возложена на координационные совещания, созываемые прокурорами (при расширении их полномочий);

- распространение нормы ст. 17.1 Федерального закона «О содержании под стражей...» о праве на компенсацию за нарушение условий содержания под стражей, в том числе в изоляторах временного содержания, и на иные места принудительного содержания органов внутренних дел;
- введение дополнительных мер по депортации и административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы территории Российской Федерации без временного принудительного ограничения их свободы, активное использование в этих целях официального предостережения (предостережения) лица о необходимости покинуть территорию России в установленные сроки;
- в плане реализации права гражданина, находящегося в местах отбывания административного ареста, на труд требуется установление порядка его реализации в законе, регламентирующем правовой статус лиц, пребывающих в них. Представляется, что для реализации данного права требуется создание определенной процедуры его решения. Такая процедура должна исключать привлечение лица к принудительному или обязательному труду под видом его добровольного волеизъявления;
- в плане усиления ведомственного контроля обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, повышения координирующей роли в этой сфере полиции целесообразно рассмотреть о введении в территориальных управлениях МВД России должности помощника начальника управления по правам человека.

Доказана значимая роль общественных наблюдательных комиссий в деле обеспечения прав и свобод человека в местах принудительного содержания. Членами данных комиссий ежегодно осуществляется прием около 10 тыс. граждан. Вместе с тем в их деятельности имеются вопросы, требующие разрешения. В их числе: неурегулированность вопроса о предоставлении членам общественной наблюдательной комиссии документации о депортации (реадмисии) иностранных граждан; отсутствие должного организационного обеспечения (предоставление помещений для размещения, транспорта, прием-отправка корреспонденции, приобретение расходных материалов, оплата средств связи и т.п.).

Сделанные на основе изучения теории вопроса, социологического исследования проблемы, эмпирических данных, полученных из других источников, выводы и предложения имеют как теоретическое,

так и практическое значение: в теоретическом аспекте — в развитии теории права относительно его категорий, науки управления — применительно к деятельности правоохранительных и иных органов в сфере правозащитной деятельности, теории сравнительного правоведения — применительно к конкретной сфере правового регулирования; в практическом плане — для разработки законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц в местах принудительной изоляции, разработки соответствующих методических рекомендаций для сотрудников указанных учреждений.

### ПРИЛОЖЕНИЕ<sup>1</sup>

### Обращения осужденных и лиц, содержащихся под стражей, поступившие во ФСИН России

Вопросы, содержащиеся	Год			
в поступивших обращениях	2020	2021	2022	
Обеспечение личной	1 212	1 485	2 332	
безопасности	(24 %)	(22 %)	(34,3 %)	
Перевод ближе к месту жительства	1 162	781	657	
	(22,6 %)	(11,5 %)	(9,6 %)	
Перевод по личной	723	822	807	
безопасности	(14 %)	(12,2 %)	(11,8 %)	
Угрозы от сотрудников	411	478	778	
	(8 %)	(7,1 %)	(11,4 %)	
Неправомерные действия работников УИС, связанные с исполнением должностных обязанностей	341	422	460	
	(6,5 %)	(6,2 %)	(6,7 %)	
Незаконное применение физической силы или специальных средств (избиение сотрудниками)	143	126	131	
	(2,6 %)	(1,8 %)	(1,9 %)	
Вымогательство денежных средств	276	124	63	
	(5,3 %)	(1,8 %)	(0.9 %)	
Использование средств	40	259	260	
сотовой связи	(0,7 %)	(3,8 %)	(3,8 %)	
Цензура корреспонденции	225	203	790	
	(4,3 %)	(3 %)	(11,6 %)	
Причинение сотрудниками телесных повреждений	_	231 (3,4 %)	334 (4,9 %)	
Причинение осужденными телесных повреждений	_	518 (7,6 %)	263 (3,8 %)	
Выбивание показаний	79	68	79	
	(1,1 %)	(1 %)	(1,1 %,)	

 $<sup>\</sup>overline{\phantom{a}}^1$  Приведенные данные получены на основании запросов авторов монографии во ФСИН России

### Источники обращений во ФСИН России

Источники	Год		
поступления обращений	2020	2021	2022
Всего обращений	5 141	6 736	6 786
Из них:			
Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций	858	1 174	1 625
Генеральная прокуратура	427	429	377
Аппарат Уполномоченного по правам человека	175	341	617
Минюст	197	217	259
ФСБ	_	96	132
Государственная Дума	_	52	44
Учреждения, непосредственно подчиненные территориальным органам ФСИН	_	710	661
Осужденные лица, находящиеся под стражей	2 686	2 393	2 847
Физические лица, действующие в интересах осужденных	2 315	4 135	3 640

## Сведения о соблюдении законности и прав человека сотрудниками УИС

Наименование	Год		
показателя	2020	2021	2022
Внесено актов прокурорского реагирования (постановлений, представлений, протестов, предостережений), подано исков, всего	22 755	23 615	26 244
Из них:			
по СИЗО	2 260	2 410	2 714
по ПФРСИ	130	162	185
по тюрьмам	110	114	166
по ИК	10 958	11 410	12 555
по ИЦ (ИУФИЦ)	373	384	663
по ВК	192	152	172

Наименование		Год	
показателя	2020	2021	2022
по КП	1 611	1 911	1 716
по ЛИУ	967	925	1 019
по ЛПУ (больницам)	299	336	389
по УИИ	4 308	4 676	5 046
по отделам специального назначения	1	1	0
по подразделениям конвоирования	38	34	48
по МСЧ	933	1 100	1 192
по деятельности аппарата территориального органа ФСИН России	788	800	1 044
протестов	4 623	4 373	5 436
представлений	15 715	16 813	18 312
постановлений	1 425	1 572	1 630
предостережений о недопустимости нарушения закона	614	490	445
исков	378	367	421
касающихся несвоевременного исполнения актов прокурорского реагирования	51	23	25
касающихся непринятия мер по профилактике преступлений против жизни и здоровья	132	113	181
касающихся непринятия мер по профилактике побегов	49	63	62
касающихся непринятия мер по обеспечению оплачиваемым трудом осужденных	586	498	386
касающихся непринятия мер по коммунально-бытовому обеспечению подозреваемых, обвиняемых и осужденных	2 296	2 700	3 095
касающихся непринятия мер по обеспечению режима, надзора	3 696	3 820	4 870
касающихся непринятия мер по обеспечению охраны	79	31	82
касающихся несвоевременного направления и рассмотрения обращений	326	442	339
касающихся непринятия мер по обеспечению санитарно-гигиенических и противоэпидемических требований, в том числе норм санитарной площади на одного человека	2 397	2 411	2 797

Наименование	Год		
показателя	2020	2021	2022
касающихся непринятия мер по медицинскому обеспечению подозреваемых, обвиняемых и осужденных	1 080	1 257	1 437
касающихся непринятия мер по обеспечению пожарной безопасности	1 208	1 367	1 641
касающихся непринятия мер по обеспечению норм питания	89	89	147
касающихся неправомерного применения физической силы и специальных средств	20	20	26
касающихся нарушений природоохранного законодательства	128	105	142
касающихся несоблюдения охраны труда работников УИС	26	45	36
касающихся несоблюдения охраны труда осужденных	909	1 071	1 059
касающихся нарушений по оплате труда, реализации льгот и предоставлению компенсаций работникам УИС	50	79	108
касающихся нарушений по оплате труда, реализации льгот и предоставлению компенсаций осужденным	680	784	859
касающихся взаимодействия с общественными наблюдательными комиссиями	1	2	1
постановлений прокурора об отмене мер взыскания в виде помещения в ШИЗО, карцер, ДИЗО, ПКТ, ЕПКТ, одиночную камеру	293	328	472
касающихся иных вопросов	15 026	15 831	18 350

### Недостатки, выявленные по результатам анализа поступающих материалов проверок из территориальных органов ФСИН России

Nº	Год				
п/п	2020	2021	2022		
1	Отсутствие дат, ссылок на исход в материалах	ящие номера	Неоднократно направлялись запросы прове- дение дополни- тельных проверок в ГУФСИН (УФСИН) России		

Nº	Год			
п/п	2020	2021	2022	
2	Сведения, представляемые территори- альными органами ФСИН России, не содержат достаточной информации, необходимой для подготовки полного ответа заявителю. Так, отсутствуют установочные данные осужденного, характеризующие материалы, вопросы, указанные в обращении, не исследуются в полном объеме, отсутствует взаимодействие оперативных подразделений со структурными подразделениями аппаратов территориальных органов, что в том числе привело к возврату материалов	В связи с предоставлением неполных сведений по запросам ГОУ ФСИН России направлялись дополнительные запросы на проведение повторных проверок	В материалах допускается наличие документов с отсутствующими датами их подготовки и ссылками на исходящие номера	
3	Допускаются грамматические и орфографические ошибки в материалах УФСИН России	Недостаточный уровень знаний сотрудниками оперативных подразделений Инструкции по работе в федеральной государственной информационной системе «Электронный документооборот уголовно-исполнительной системы» при организации делопроизводства в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской федерации	Допущены нарушения требований Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»	

## Количество нарушений, выявленных членами ОНК в ходе посещения учреждений УИС

Наименование показателя	Год		
Паименование показатели	2020	2021	2022
Непринятие мер по обеспечению оплачиваемым трудом осужденных	8	0	5
Непринятие мер по коммунально-бытовому и санитарно-гигиеническому обеспечению подозреваемых, обвиняемых и осужденных	154	230	164
Несвоевременное направление и рассмотрение обращений	7	9	4
Непринятие мер по медицинскому обеспечению подозреваемых, обвиняемых и осужденных	123	220	77
Непринятие мер по обеспечению пожарной безопасности	3	0	1
Непринятие мер по обеспечению норм питания	10	12	2
Соблюдение природоохранного законодательства	0	0	0
Оплата труда, реализация льгот и предоставление компенсаций осужденным	2	0	2
Неправомерное применение физической силы и специальных средств	1	5	0
Иные вопросы	182	189	55
Соблюдение прав и законных интересов лиц, имеющих инвалидность	2	6	3
Соблюдение прав и законных интересов несовершеннолетних	0	0	0