Оводкова Лейла Сарваровна. Деятельность прокуратуры и уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Оводкова Лейла Сарваровна;[Место защиты: Академия права и управления].- Рязань, 2014.- 181 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Организационно-правовая основа деятельности прокуратуры и уполномоченного по правам человека в сфере обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания**

1.1. Организация деятельности прокуратуры и омбудсмена: основные понятия 17

1.2. Ретроспектива деятельности прокуратуры и омбудсмена 43

1.3. Правовое регулирование деятельности прокуратуры и уполномоченного по правам человека 59

**Глава 2. Осуществление контроля и надзора за реализацией прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания**

2.1. Анализ и учет нарушений прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания 82

2.2. Обеспечение прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания 110

Заключение 143

Список использованной литературы .

## Ретроспектива деятельности прокуратуры и омбудсмена

В деятельности любого органа и учреждения важное значение имеет правильное понимание основных дефиниций, используемых ими. Это позволяет правильно определить компетенцию, максимально исключить субъективный подход к их трактованию, более целенаправленно взаимодействовать в решении конечной единой задачи. П.И. Люблинский писал: «На обязанности исследователя какого-либо правового института лежит, прежде всего, задача точного выяснения тех признаков, которые характеризуют предмет его изучения… Определение понятий есть результат тщательного аналитического изучения предмета и потому понятие может быть прочно построено лишь в конце исследования, для начального же руководства достаточно дать общую его формулировку, ориентирующую читателя в общем плане»1. Изложенное в полной мере относится и к деятельности органов прокуратуры и уполномоченного по правам человека.

Основными их функциями являются: осуществление контроля со стороны уполномоченного по правам человека (далее – Уполномоченный); осуществление надзора со стороны прокуратуры. Следовательно, без раскрытия дефиниций «контроль» и «надзор» нельзя понять иные составляющие деятельности данных структур.

По мнению ученых, эти понятия, с одной стороны, схожи между собой, а с другой – имеют существенные отличия. Исходя из того, что эта тема достаточно освещена в литературе, в качестве примера приведем позицию лишь одного из авторов. Она в аккумулированном виде в значительной степени отражает содер- жание указанных понятий. Так, С.Г. Нистратов пишет: «Общим между административным контролем и прокурорским надзором является то, что оба вида деятельности выступают гарантиями установления режима законности и способствуют правопорядку в стране. Вместе с тем среди значимых различий главным является целевая специфика: надзор всегда имеет своим предметом законность, в то время как контроль – не только законность, но и целесообразность»1. В то же время они имеют и существенные отличия. «Контроль представляет собой властную управленческую деятельность специализированных органов, организаций, учреждений и должностных лиц по оперативному и непрерывному предупреждению, выявлению и устранению фактов нарушения законности подконтрольного объекта. Надзор – это особая, без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа, функция, осуществляемая только прокуратурой, заключающаяся в проведении оценки надзираемого органа или должностного лица с позиции законности его профессиональной деятельности в целях ограничения или прекращения допущенных нарушений законности, способствующая установлению и укреплению законности...»

Учитывая многообразие точек зрения на указанные понятия, различное их трактование в действующем законодательстве, считаем целесообразным привести свое видение об имеющихся позициях других авторов. Она солидаризируется с позицией, занимаемой одним из них:

Наделение функциями надзора специализированных органов (прокуратура, полиция) с определением их конкретных полномочий. Решения надзорных органов носят обязательный характер как для относительно неопределенного круга лиц, так и для конкретного должностного и иного лица, а решения контрольных органов – рекомендательный характер. Более активная инициативная деятельность субъектов надзорной деятельности. Осуществление надзора в отличие от контроля является обязательной деятельностью соответствующего субъекта. 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 органа1.

Разделяя такой подход автора к рассмотрению указанных понятий, считаем, что он выступает методологической основой для определения различий между надзором, осуществляемым прокуратурой, и контролем, осуществляемым Уполномоченным. Деятельность Уполномоченного в отличие от деятельности прокуратуры, в частности, не отменяет и не влечет за собой обязательного пересмотра решения государственного органа. В связи с этим нельзя согласиться с определением надзора, которое дает Н.И. Ткаченко применительно к исправительным колониям. «Надзор в исправительных колониях – это специфический вид профессиональной деятельности, процесс которой заключается в осуществлении предназначенными непосредственно для этого субъектами – дежурными сменами, дополнительными силами из числа персонала исправительной колонии – непрерывного наблюдения за осужденными, иными лицами на всех объектах их нахождения, а также проведении других мероприятий с использованием предусмотренных законом средств в целях обеспечения установленного правопорядка, безопасности осужденных и персонала»2. В данном случае, на наш взгляд, следует говорить не о надзоре, а о контроле. Контроль характерен для Уполномоченного, надзор – для прокуратуры. В то же время они действуют в рамках более общего понятия, такого как «социальный контроль» (это то, что объединяет их деятельность).

## Правовое регулирование деятельности прокуратуры и уполномоченного по правам человека

Необходимость изучения истории деятельности прокуратуры и омбудсмена обусловливается в первую очередь достаточной новизной института омбудсме-на для российской действительности и потребностью в определении оптимальных путей его становления и развития. В любом научном исследовании прошлого неизбежно проявляются своего рода озарения и заблуждения настоящего времени. Хотим мы того или нет, но настоящее предлагает, а в иных случаях и диктует необходимость более детального и внимательного изучения прошлого. Ибо история – это не просто набор положительных или отрицательных сторон существующего института. Нужно не только его знание, но и понимание его существа. При обращении к прошлому разрушаются различные стереотипы, которые казались незыблемыми еще некоторое время назад. Изучение прошлого позволяет исследователю легче определить будущее того или иного явления. Исходя из этого будет обоснованно начать рассмотрение вопроса об истории возникновения взаимодействия двух мощных правозащитных государственных структур, каковыми являются институт прокуратуры и институт омбудсмена, с ретроспективы каждого из них.

Прежде всего следует отметить, что непосредственно созданию органов прокуратуры и института омбудсмена как юридически оформленных структур, направленных на защиту прав человека, предшествовали соответствующие философские воззрения, которые были зафиксированы в различного рода правительственных и культурных источниках1.

Одним из выдающихся памятников истории прав человека явилась Декларация прав человека Великого Кира, принятая Великим Киром, персидским царем и основателем Ахеменидской империи в 539 г. до н. э. Этот древний документ считается первым в мире документом о правах человека2. Кир Великий провозгласил: «Объявляю, что каждый волен сам выбирать себе религию. Люди могут исповедовать любую веру и религию по своему убеждению, а также выбирать себе профессию, при условии, что они не нарушают права других лю-дей…»3. Он освободил рабов, объявил свободу совести и вероисповедания, свободу передвижения и провозгласил расовое равенство.

Начало межгосударственного создания института уполномоченного по правам человека было положено в Швеции (1809 г.)4. В ХХ столетии он стал присущ уже абсолютному большинству стран под разными наименованиями: Уполномоченный по правам граждан и по правам национальных и этнических меньшинств (Венгрия), Народная правозащита (Австрия), Адвокат народа (Румыния), Комиссар по делам администрации (Великобритания), Посредник (Франция), Защитник народа (Испания)1.

Несмотря на различие в наименовании омбудсмена, содержанию его деятельности характерно единообразие: рассмотрение жалоб на нарушения конституционных прав, защита их в соответствующих государственных органах, анализ соблюдения прав человека и гражданина в стране, информирование об этом Парламента, внесение законодательных предложений2.

Интересно отметить, что при создании в России прокуратуры (учреждена 12 января 1722 г.) Петр I внимательно изучал деятельность целого ряда государственных органов различных стран. При этом многие исследователи в области прокурорского надзора полагают, что прообразом для российской прокуратуры стал шведский омбудсмен3.

Тем не менее в досоветский и советский периоды этот институт в нашем государстве не получил своего развития. «Более того, в СССР он осуждался как «буржуазный». Утверждалось, что советский прокурор, наделенный полномочиями, получая жалобы на действия чиновников, лучше справлялся с ролью независимого защитника прав личности. В то же время прокурор защищал и интересы государства, выступая как государственный обвинитель»4. Однако следует отметить, что попытки изучения опыта работы указанного института в зарубежных странах предпринимались.

Переустройство общественно-политической и экономической жизни России в конце 80-х – начале 90-х годов ХХ столетия сформировало условия для учреждения в Российской Федерации института Уполномоченного по правам человека.

Конституцией Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., этому институту был придан статус конституционного. В ней была закреплена норма, в соответствии с которой к ведению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 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). До принятия соответствующего закона 17 января 1994 г. Государственная Дума назначила Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации известного правозащитника С.А. Ковалева.

Закон, определяющий правовой статус российского омбудсмена, был принят в 1997 г. В настоящее время Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определяет конкретный порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, его компетенцию, организационные формы и условия деятельности. В мае 1998 г. на этот пост был избран депутат Государственной Думы О.О. Миронов. С 2004 по 2014 год Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации был В.П. Лукин.

Сегодня институт Уполномоченного по правам человека в России занимает одно из центральных мест в отечественной системе несудебных форм правовой защиты, основным назначением которого является защита и восстановление нарушенных прав и свобод личности1. При этом рассматриваемый публично-правовой институт призван осуществлять на всей территории государства независимый контроль за соблюдением прав человека в решениях и действиях органов государственной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, командовании воинских частей и администрации мест принудительного содержания, а также при производстве предварительного расследования и судебном разбирательстве.

## Анализ и учет нарушений прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания

Следует заметить, что, несмотря на значительные позитивные изменения в обеспеченности осужденных жильем, законодательном закреплении норм жилой площади, для приведения их в соответствие с международными стандартами требуется еще немало усилий. Согласно Европейским пенитенциарным правилам (обновленным в 2006 г.) минимальные стандарты в указанной сфере составляют: 4 м2 – на заключенного в многоместной камере и 6 м2 – в одиночной камере. При этом данные минимальные стандарты основаны на более широком анализе конкретной тюремной системы, включающем в себя данные о том, сколько реально времени заключенные проводят в собственной камере, не должны рассматриваться в качестве нормы. Хотя Европейские пенитенциарные правила напрямую не определяли таких норм, имеющиеся сведения указывают на то, что в качестве желательного размера камеры на одного заключенного будет избрано 9–10 м2. В данной области Европейские пенитенциарные правила могут внести значительный вклад в те достижения, которых уже удалось добиться по этому вопросу. В Комментарии к этому документу отмечается, что сейчас требуется провести тщательное изучение вопроса о том, какой размер камеры наилучшим образом подходит для содержания различного числа заключенных. При определении подходящего размера необходимо учесть и количество часов, которые заключенные проводят в камере. Четкие требования к минимальным размерам камеры, не унижающим человеческое достоинство, должны быть разработаны и для заключенных, которые значительную часть времени проводят вне камеры.

Еще одно важное новое изменение закреплено в правиле 18.4, которое предусматривает необходимость закрепления законом национальных стратегий недопущения переполнения тюрем. Тюремное население в равной степени является результатом как функционирования уголовной судебной системы, так и уровня преступности. Этот факт, согласно Комментарию, необходимо учесть как в общей стратегии уголовного правосудия, так и в конкретных правилах, касающихся ситуаций, когда уровень заполненности пенитенциарных учреждений приближается к критическому, что может привести к несоблюдению минимальных норм, которые правительство обязано ввести в соответствии с правилом 18.3. В правиле 18.4 не оговаривается то, каким образом следует уменьшить переполненность тюрем. Известно, что в некоторых странах (Нидерланды, Норвегия и др.), например, прием в пенитенциарные учреждения новых заключенных ограничивается или даже полностью прекращается, как только число заключенных достигает максимума. Заключенные, чье нахождение на свободе не представляет серьезной угрозы для общества, вносятся в список ожидания. Стратегия по борьбе с переполненностью предусматривает установление для всех пенитенциарных учреждений максимума заключенных, которые могут в них содержаться.

Правило 18.5 регулирует принципы организации одиночной камеры, которая служит домом для заключенных, отбывающих длительные и пожизненные сроки заключения, но которые не всегда соблюдаются (в правиле 96 подчеркивается, что настоящий принцип полностью применим и к заключенным, в отношении которых приговор еще не вынесен.) Некоторые отклонения от этого принципа представляют собой попытки урегулировать проблему переполненности, но они не могут применяться в качестве долгосрочного решения, подчеркивается в Комментарии к Европейским пенитенциарным правилам. Особенности архитектуры существующих тюрем, а также другие факторы могут осложнять размещение заключенных в отдельных камерах. Однако при строительстве новых пенитенциарных учреждений требование о размещении в отдельных камерах должно быть учтено.

Данное правило признает, что принцип размещения в одиночной камере может не применяться в интересах заключенного. Важно отметить, что подобные исключения возможны только в том случае, если совместное размещение в камере положительно скажется на заключенном. Это требование также нашло отражение в правиле 18.6, где говорится о том, что для сов 87 местного заключения должны подбираться только подходящие друг другу заключенные. Так, некурящие заключенные не должны содержаться совместно с курящими. При совместном содержании для предотвращения случаев запугивания, угроз или насилия между заключенными сотрудники пенитенциарного учреждения должны обеспечить адекватный надзор. Камеры для содержания большого числа заключенных, по мнению авторов Комментария, совершенно неприемлемы. Они не обладают никакими преимуществами по сравнению с одиночными, в том числе с точки зрения организации сна. Содержание в одиночной камере в ночное время не означает введение ограничений на общение заключенных в дневное. Необходимость уединения в часы сна должна быть сбалансирована с необходимостью человеческого общения в остальное время (правило 50.1).

Следует отметить, что ни в компетенциях Совета Европы, ни в стандартах Европейского комитета по предупреждению пыток (ЕКПП) не содержится требование коренным образом изменить структуру учреждений, исполняющих лишение свободы, или их название. В них термин «тюрьма» употребляется как собирательный, обозначающий любые учреждения закрытого типа. Более того, в Европе происходит некоторая переоценка ценностей, стремление пересмотреть концепцию исполнения наказания в виде лишения свободы.

Например, резолюция Европейской конференции директоров тюремных ведомств (Эдинбург, Шотландия, 2009 г.) содержит следующий пункт: «Следует пересмотреть концепцию современной тюрьмы. Сложилось представление о тюрьме, как о сооружении, окруженном высокими стенами, с запорами и засовами, где заключенные находятся под постоянным надзором и контролем. Россия подает пример другой организации лишения свободы: основной вид учреждения – исправительная колония, в которой осужденные имеют относительную свободу передвижения в рамках контролируемой и охраняемой территории.

## Обеспечение прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания

В качестве примера уместно привести постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2010 г. № 6-У10-16 «Об отмене постановления судьи об отказе в удовлетворении надзорного пред-ставления»2. В нем отмечается следующее: суд первой инстанции, отказывая осужденному в удовлетворении ходатайства об условно-досрочном освобождении от дальнейшего отбывания наказания, 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 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 не-отбытым 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 лишение свободы, подлежит условно-досрочному освобождению, если судом будет признано, что для своего исправления оно не нуждается в полном отбытии назначенного судом наказания.

На основании 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 имеет, трудоустроен, к работе относится добросовестно, состоит в самодеятельной организации осужденных – секции физкультуры и спорта.

Наличие у А. поощрений, полученных в период отбывания наказания в учреждении ИК-3, 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 Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания» вывод суда о том, что осужденный для своего исправления 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 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 мая 2009 г. об отказе в удовлетворении ходатайства осужденного А. об условно-досрочном освобождении от дальнейшего отбывания наказания и кассационным определением судебной коллегии по уголовным делам Рязанского областного суда от 16 июля 2009 г. согласиться нельзя.

При таких обстоятельствах, отметил Верховный Суд Российской Федерации, постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2010 г. подлежит отмене, а надзорное преставление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации – передаче на рассмотрение президиума Рязанского областного суда.

Особое внимание следует обратить на ситуацию с освобождением от наказания осужденных, диагнозы которых входят в перечень болезней, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 г. № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью»1 и ст. 175 УИК РФ.

В настоящее время в этом вопросе существуют две главные проблемы, которые пока не разрешены законодателем. Во-первых, это длительные сроки рассмотрения таких дел судами (в среднем 1,5–2 месяца), во-вторых, случаи отказа судов в освобождении больных, осужденных из-за социальной неустроенности таких лиц, отсутствия у них документов и других факторов. Все это приводит к тому, что люди уходят из жизни в тюремных стенах. Так, в 2012 г. в больничных учреждениях УФСИН России по Липецкой области было зафиксировано 32 летальных исхода (из них 6 суицидов), в том числе умерли несколько осужденных, которым было отказано в освобождении по болезни или документы об освобождении которых находились на рассмотре 132 нии в судах. Между тем каждый человек имеет право на уход из жизни в достойных условиях.

Решением указанных вопросов могло бы стать законодательное закрепление прохождения дел таких осужденных в упрощенном и ускоренном порядке, а также создание общефедеральной системы списков заболеваний, при наличии которых медицинская помощь и патронаж могли бы оказываться гражданам независимо от их гражданства и наличия документов, удостоверяющих личность.

Наряду с судебными издержками нельзя не отметить и другую составляющую, имеющую место при условно-досрочном освобождении. Речь идет о злоупотреблениях со стороны персонала при решении данного вопроса. В подобных случаях имеют место поборы как с самих осужденных, так и с их родственников, что является одной из детерминант массовых протестных реакций в местах лишения свободы (например, в Челябинской и Свердловской областях).

Социологический опрос омбудсменов, проведенный нами, и опрос работников прокуратуры, осуществленный другими авторами1, показали, что значительный резерв в обеспечении прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания содержится в улучшении взаимодействия уполномоченных по правам человека и прокуратуры.

В целях более предметного выяснения состояния дел в сфере взаимодействия двух рассматриваемых государственных правозащитных структур нами был проведен опрос 48 региональных омбудсменов. Из них у 28,6 % стаж работы в должности составил до 3 лет и от 3 до 5 лет каждый, у 42,8 – свыше 5 лет.