Беляков Александр Юрьевич. Правовое регулирование и деятельность уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав и законных интересов осужденных: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Беляков Александр Юрьевич;[Место защиты: ФГКОУВО Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации], 2017.- 191 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Правовая природа деятельности уполномоченного по правам человека в сфере обеспечения прав и законных интересов осужденных**

1.1. Теоретико-правовые основы статуса уполномоченного по правам человека 18

1.2. Развитие института уполномоченного по правам человека в России 39

1.3. Институт омбудсмена в зарубежных государствах 51

**Глава 2. Деятельность уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов осужденных**

2.1. Правовое регулирование деятельности уполномоченного по правам человека 71

2.2. Формы деятельности уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов осужденных 85

**Глава 3. Состояние защищенности прав и законных интересов осужденных**

3.1. Показатели защищенности прав и законных интересов осужденных, факторы, обусловливающие их жалобы и обращения 101

3.2. Направления совершенствования деятельности уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов осужденных 123

Заключение 134

Список использованной литературы

* [Развитие института уполномоченного по правам человека в России](http://www.dslib.net/sud-vlast/pravovoe-regulirovanie-i-dejatelnost-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-sfere.html#7671701)
* [Институт омбудсмена в зарубежных государствах](http://www.dslib.net/sud-vlast/pravovoe-regulirovanie-i-dejatelnost-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-sfere.html#7671702)
* [Формы деятельности уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов осужденных](http://www.dslib.net/sud-vlast/pravovoe-regulirovanie-i-dejatelnost-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-sfere.html#7671703)
* [Направления совершенствования деятельности уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов осужденных](http://www.dslib.net/sud-vlast/pravovoe-regulirovanie-i-dejatelnost-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-sfere.html#7671704)

**Введение к работе**

**Актуальность диссертационного исследования.** В системе органов и учреждений, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина, значимое место занимает институт уполномоченного по правам человека (далее – Уполномоченный). Свидетельством тому – большое количество жалоб и обращений, поступающих в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, то внимание, которое уделяет данному институту Президент Российской Федерации. На повышение роли указанного института направлена деятельность по совершенствованию законодательства. Так, Федеральным законом от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был дополнен главой II.I «Основы статуса государственных органов субъекта Российской Федерации, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации» и в него введена статья 16.1 «Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации».

В условиях исполнения наказания в виде лишения свободы вопрос защиты прав и законных интересов осужденных еще в большей степени становится значимым в связи с принципиальными качественными преобразованиями системы исправительных учреждений в рамках реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-Р. Концепция предлагает (в рамках сотрудничества с институтами гражданского общества) обеспечение осуществления контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека

4 в субъектах Российской Федерации. В плане обеспечения реализации этого концептуального установления указанным ранее федеральным законом были дополнены Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (ст. 24) нормами, предоставляющими Уполномоченному право беседовать с осужденными наедине в условиях, позволяющих представителю администрации учреждения, исполняющего наказания, видеть беседующих, но не слышать их.

Тема диссертационного исследования актуализируется значительным количеством жалоб на ущемление прав и законных интересов осужденных, актов прокурорского реагирования по вопросам нарушений прав человека в местах лишения свободы. Ежегодно количество рассмотренных обращений осужденных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, составляет 75 тысяч. Органами прокуратуры вносится около 18 тысяч актов прокурорского реагирования (постановлений, протестов, представлений, предостережений), из них по соблюдению прав человека – 15 %. Из числа жалоб и обращений, поступающих в адрес Уполномоченного, около 13 % составляют жалобы и обращения осужденных.

Актуальность правового регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав и законных интересов осужденных обусловливается также расширением прав уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в соответствии с приведенным законодательством: право осуществлять свою деятельность в отношении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также организаций федерального подчинения; возможное возложение на него функции координации по отношению к другим уполномоченным и должностным лицам.

В связи с этим теоретическое исследование института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и субъектах Российской Федера-

5 ции, изучение правового содержания с целью повышения эффективности его функционирования по защите прав и законных интересов осужденных, необходимость в научно-практических рекомендациях по совершенствованию деятельности Уполномоченного приобретают особую актуальность и обусловливают практическую значимость настоящего диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы.** Деятельность Уполномоченного по обеспечению прав и законных интересов осужденных рассматривалась в работах ряда авторов. Отдельные из них посвящены теоретическим аспектам проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина. Положения, содержащиеся в них, являются методологической основой исследования более конкретной сферы деятельности Уполномоченного, в том числе в сфере защиты прав и законных интересов осужденных.

Теме деятельности уполномоченного по правам человека по защите прав и свобод человека и гражданина посвящены диссертационные исследования: Р. Р. Амировой, К. М. Амосова, А. А. Бегаевой, В. В. Бойцовой, О. Н. Еремеевой, В. И. Засыпаловой, С. А. Князькина, Н. Ф. Лукашовой, А. Г. Майорова, С. Ш. Мухаметшиной, А. Ю. Семеновой, Д. М. Таранцовой, Д. Е. Феоктистова.

Непосредственно теме защиты прав и законных интересов осужденных  
уполномоченным по правам человека на диссертационном уровне посвящены  
лишь несколько работ. Соискателю известны две из них: С. А. Борсученко «Кон  
троль за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению сво  
боды уполномоченным по правам человека» (2004 г.) и Л. С. Оводкова «Деятель  
ность прокуратуры и уполномоченного по правам человека по обеспечению прав  
и законных интересов в местах принудительного содержания» (2015 г.). В  
приведенных работах вопросы, касающиеся темы диссертационного

исследования, освещены на фрагментарном уровне. В настоящем

диссертационном исследовании правовое регулирование и деятельность Уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав и законных интересов осужденных выделено в качестве основного объекта исследования.

**Объект диссертационного исследования -** общественные отношения, складывающиеся в сфере организации деятельности уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов лиц, отбывающих наказания в виде лишения свободы.

**Предмет диссертационного исследования -** содержание, формы и направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по обеспечению прав и законных интересов осужденных; история становления и развития рассматриваемого института; зарубежное законодательство и практика деятельности омбудсмена в них; федеральное и региональное законодательство, регламентирующее деятельность Уполномоченного; характеристика нарушений прав и законных интересов осужденных; труды ученых в рассматриваемой сфере; факторы, определяющие роль Уполномоченного в обеспечении прав и законных интересов осужденных.

**Цель исследования -** анализ деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по обеспечению прав и законных интересов лиц, отбывающих наказания в местах лишения свободы, законодательства в данной сфере и выработка на этой основе предложений по повышению роли Уполномоченного в ней, совершенствованию форм его деятельности, определение ее направлений.

**Задачи диссертационного исследования:**

определить место института Уполномоченного среди других субъектов правозащитной деятельности в уголовно-исполнительной системе;

изучить историю становления и развития исследуемого института;

осуществить анализ зарубежного законодательства, регламентирующего деятельность омбудсмена, практику его работы;

проанализировать практику взаимодействия Уполномоченного с исправительными учреждениями, выявить факторы, снижающие роль Уполномоченного в обеспечении прав и законных интересов осужденных;

разработать предложения по совершенствованию законодательства и практики деятельности Уполномоченного в сфере обеспечения прав и законных интересов осужденных;

определить доктринальные подходы к взаимодействию Уполномоченного и учреждений, исполняющих наказания, по обеспечению прав и законных интересов осужденных.

**Методологическая основа исследования:** общенаучный диалектический метод познания, общенаучные частные и специальные методы познания. При проведении исследования использовалась формальная логика; сравнительное правоведение; метод экспертных оценок, включающий проведение опроса различных категорий сотрудников исправительных учреждений с целью определения роли и места Уполномоченного в обеспечении прав и законных интересов осужденных, определения путей совершенствования его деятельности. При выработке предложений свое место занимает ретроспективный анализ данного института.

Указанные методы применялись дифференцировано, в зависимости от характера рассматриваемых вопросов в соответствующих разделах диссертации: формальная логика, ретроспективный анализ, сравнительное правоведение -глава 1; метод экспертных оценок - глава 2; метод экспертных оценок, сравнительное правоведение - глава 3.

**Теоретическая основа исследования:** научные труды в сфере правозащитной и правоохранительной деятельности О. А. Акимовой, Р. Р. Амировой, К М. Амосова, А. А. Бегаевой, С. А. Борсученко, А. Я. Гришко, О. Н. Еремеевой, В. И. Засыпаловой, С. М. Зубарева, И. Р. Керефова, Ю. Л. Корабельниковой, Н. Ф. Лукашовой, А. В. Мусалевой, С. Ш. Мухаметшиной, Л. С. Оводковой, В. И. Селиверстова, А. Ю. Семеновой, Л. Б. Смирнова, Д. Е. Феоктистова, В. Е. Южанина.

При проведении исследования соискатель опирался на труды по общей теории права, конституционному, уголовному, уголовно-процессуальному, административному, гражданскому, уголовно-исполнительному праву, криминологии.

**Нормативная основа исследования:** международные правовые акты; Конституция Российской Федерации; федеральное и региональное законодательство, регламентирующее деятельность уполномоченных; законодательство зарубежных стран в исследуемой сфере; законодательство, нормативные правовые акты, ведомственные нормативные акты, регламентирующие вопросы обеспечения прав и законных интересов осужденных.

**Эмпирическая база исследования:** материалы и сведения, содержащиеся в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В работе использовались результаты изучения 130 заключений Уполномоченных. По специальному перечню вопросов было проинтервьюировано 33 региональных омбудсмена, 180 сотрудников исправительных учреждений (70 начальников исправительных колоний; 80 социальных работников и начальников отрядов; 30 помощников начальников территориальных управлений ФСИН России по правам человека в 30 субъектах Российской Федерации: Брянская, Смоленская, Рязанская области, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Краснодарский край, Забайкальский край, Красноярский край и др.).

Предметом исследования стали законодательные акты, регламентирующие деятельность уполномоченных 25 субъектов Российской Федерации (Московская, Рязанская, Брянская, Орловская, Челябинская, Нижегородская области, Республика Татарстан, Краснодарский край, Забайкальский край и др.).

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что оно является, по сути, первым в юридической науке комплексным исследованием института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации как единого механизма защиты прав и законных интересов осужденных, эффективность которого во многом зависит от слаженности их взаимодействия с другими государственными и негосударственными субъектами деятельности в данной сфере.

Важным является определение места и роли Уполномоченного среди других правозащитных органов и учреждений. Наряду с непосредственными самостоятельными функциями он выполняет функцию по координации их деятельности, в том числе в изучаемой сфере.

В деле повышения роли Уполномоченного в обеспечении прав и законных интересов осужденных, ее конкретизации, особое значение приобретает определение факторов, обусловливающих их нарушение. В работе предлагается авторская классификация таких факторов, как: факторы, препятствующие реализации прав и законных интересов осужденных; факторы, порождающие их нарушение. Они рассматриваются в законодательном и организационно-управленческом аспектах.

Соискателем предложены меры законодательного и организационно-управленческого характера, направленные на усиление рассматриваемого института. Они основаны на глубоком анализе его развития в Российской Федерации в сравнении с аналогичными институтами зарубежных государств, материалах собственного эмпирического исследования. Кроме того, соискатель сформулировал основные направления деятельности Уполномоченного в сфере защиты прав и законных интересов осужденных.

Диссертационное исследование выполнено в новых правовых реалиях: Федеральный конституционный закон от 8 марта 2015 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О военных судах в Российской Федерации» в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»; Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об общественном контроле в Российской Федерации»; Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека»; дополнение ч. 6 ст. 38 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в

10 виде лишения свободы» и ч. 2 ст. 24 УИК РФ (о наделении Уполномоченного правом беседовать с осужденными наедине в условиях, позволяющих представителю администрации учреждения или органа, исполняющего наказания, видеть беседующих, но не слышать их), дополнение Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» главой II.I – «Основы статуса государственных органов субъекта Российской Федерации, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации»; Концепция федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025)», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 г. № 2808-Р.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Определение теоретико-правовых основ статуса уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав и законных интересов лиц, отбывающих уголовные наказания: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации являются самостоятельными надведомственными институтами, призванными обеспечить защиту прав и законных интересов осужденных в формах, определенных Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законодательством, федеральным законодательством в сфере исполнения уголовных наказаний.
2. Периодизация становления института уполномоченного по правам человека:

I. Официальное оформление института Уполномоченного: право осужденных на обращения (заявления, жалобы и письма); определение порядка подачи, установление законом сроков рассмотрения и разрешения обращений осужденных, механизма рассмотрения и стадий прохождения предложений, заявлений, ходатайств и жалоб (1917–1996 гг.).

II. Официальное, юридическое оформление института Уполномоченного:  
Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ  
«Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»; законы  
субъектов Российской Федерации об уполномоченном по правам человека в  
субъектах Российской Федерации; закрепление в УИК РФ права Уполномочен  
ного посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, беседовать при  
этом с осужденным наедине, запрет на цензуру корреспонденции, поступающей  
от осужденных в адрес Уполномоченного и от Уполномоченного к осужденному  
(1996–2014 гг.).

III. Закрепление на федеральном уровне полномочий уполномоченных  
по правам человека в субъектах Российской Федерации: возможность возло  
жения на них региональным законодательством функции по координации дея  
тельности уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Феде  
рации, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъ  
екте Российской Федерации, других должностных лиц, уполномоченных осу  
ществлять защиту прав иных категорий граждан в субъекте Российской Феде  
рации; наделение региональных уполномоченных правом: беспрепятственного  
посещения территориальных органов федеральных органов исполнительной  
власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Рос  
сийской Федерации, а также организаций федерального подчинения; запраши  
вать и получать от них сведения, документы и материалы, необходимые для  
рассмотрения жалобы; получать объяснения должностных лиц и государ  
ственных служащих указанных территориальных органов, организаций по во  
просам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалоб; проводить само  
стоятельно или совместно с компетентными государственными органами,  
должностными лицами и государственными служащими проверку деятельно  
сти указанных территориальных органов и организаций и их должностных лиц  
(2015 г. – по настоящее время).

3. Факторы, препятствующие реализации прав и законных интересов осужденных:

факторы законодательного характера: а) отсутствие необходимых норм; б) наличие норм-деклараций, реализация которых не подкреплена мерами нормативно-правового характера, организационно-управленческими решениями;

факторы организационно-управленческого характера: а) значительное количество законодательных норм, предусматривающих судебное или административное решение при их применении; б) злоупотребление сотрудниками исправительных учреждений своими служебными полномочиями.

4. Характер нарушений прав и законных интересов осужденных: неправомерные действия сотрудников мест лишения свободы; непредоставление юридической литературы и другой информации; неоказание содействия в предоставлении копий судебных решений и других материалов из уголовных дел; неоказание помощи в оформлении пенсий; нарушения условий отбывания наказания; нарушения процедуры условно-досрочного освобождения от дальнейшего отбывания наказания; нарушения при изъятии личных вещей осужденных; отсутствие должного оказания медицинской помощи; неправомерные удержания; непредоставление свиданий и телефонных переговоров.

5. Формы взаимодействия Уполномоченного с администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания: оказание содействия в проведении проверок по жалобам осужденных и других граждан, направленных Уполномоченному; обсуждение вопросов обеспечения прав и законных интересов осужденных на совместных совещаниях, заседаниях коллегий территориальных органов ФСИН России; обмен информацией о нарушениях прав и законных интересов осужденных; совместное изучение причин массовых нарушений прав и законных интересов осужденных и других граждан с выездом в исправительные учреждения; сотрудничество по вопросам совершенствования законодательства о правах и законных интересах осужденных; изучение предложений Уполномоченного по совершенствованию форм и методов осуществления контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных; подготовка материалов обращений в средства массовой информации о грубых нарушениях

13 прав и законных интересов осужденных; проведение научно-практических конференций, семинаров по рассматриваемой проблематике.

Правовой основой для указанных форм взаимодействия являются соответствующие соглашения между уполномоченными и территориальными органами ФСИН России.

6. В целях дальнейшего совершенствования форм взаимодействия Упол  
номоченного с учреждениями и органами, исполняющими наказания:

целесообразно в уголовном, уголовно-процессуальном, уголовно-исполнительном законодательстве предусмотреть обязательный учет мнения Уполномоченного при рассмотрении вопросов об изменении условий отбывания наказаний, условно-досрочном освобождении, замене наказания другим более мягким видом наказания, досрочном освобождении по болезни;

конкретизировать функции Уполномоченного по координации деятельности: других категорий уполномоченных; учреждений и органов, исполняющих наказания; общественных наблюдательных комиссий; других общественных объединений. С этой целью наделить его правом созывать координационные совещания из числа указанных субъектов и других должностных лиц для рассмотрения вопросов обеспечения прав и законных интересов осужденных;

включить в перечень субъектов, деятельность которых может координировать Уполномоченный, общественные наблюдательные комиссии, комиссии по вопросам помилования, образованные на территориях субъектов Российской Федерации, иные общественные объединения, осуществляющие в соответствии с федеральным законодательством защиту прав и законных интересов осужденных.

7. Нормы зарубежного законодательства, заслуживающие внимания  
на предмет имплементации в российское законодательство:

придание Уполномоченному иммунитета судьи (Республика Албания);

наличие у кандидата в Уполномоченные знаний в области прав человека, свобод и закона, требование быть известным своей деятельностью в данной сфере (Республика Албания);

указание на отсутствие судимости за совершенное преступление (Республика Албания);

обязанность судьи отклонять гражданские иски против Уполномоченного по определенной категории дел, связанных с нарушением прав человека (Итальянская Республика);

создание уполномоченных в муниципальных образованиях с возложением на регионального уполномоченного функций по координации их деятельности с региональным уполномоченным (Итальянская Республика);

приостановление рассмотрения заявления, если прошло больше одного года после вступления в силу официального решения либо после принятия мер или возникновения фактов, относящихся к заявлению (Чешская Республика);

право подачи в определенных случаях жалобы третьими лицами (Азербайджанская Республика);

наделение уполномоченного по правам человека правомочиями по координации участников национального превентивного механизма, обладающих правом посещения учреждений, исполняющих наказания (Республика Казахстан);

наделение уполномоченного по правам человека правом требовать от процессуальных органов информацию о состоянии дела и обращаться в компетентные органы в случае затягивания производства или реакции суда на письма заключенных (Польша).

8. Рекомендовать уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации осуществлять в обязательном порядке рассылку ежегодных докладов о соблюдении прав человека в регионе в территориальные органы уголовно-исполнительной системы и другим заинтересованным органам, учреждениям, должностным лицам (прокуратура, общественная палата, суд и др.).

**Теоретическая значимость исследования** состоит в том, что предложения и выводы, сделанные по его итогам, вносят вклад в развитие учения об управлении учреждениями и органами, исполняющими наказания.

Проведенный сравнительно-правовой анализ института Уполномоченного и аналогичных институтов в зарубежных странах служит развитию теории сравнительного правоведения на конкретном отраслевом уровне.

Раскрытие содержания деятельности Уполномоченного, определение факторов, препятствующих эффективному исполнению им своих функций, предложения по совершенствованию данного института в деле обеспечения реализации осужденными их прав и законных интересов позволяют конкретизировать содержание принципа демократизма уголовно-исполнительного законодательства.

Выводы по результатам работы вносят определенный вклад в развитие науки уголовного права, уголовно-исполнительного права, криминологии, управления в рассматриваемой сфере. Будучи комплексным исследованием, диссертация систематизирует, углубляет и расширяет как уже имеющиеся знания о предмете учения, так и затрагивает совершенно новые вопросы, связанные с научными разработками в области защиты прав и свобод человека и гражданина в целом и в сфере обеспечения прав и законных интересов осужденных в частности.

Проведенный сравнительно-правовой анализ, выяснение сущностной стороны института Уполномоченного и оптимизации его деятельности дополняют теорию правозащитной и правоохранительной деятельности, служат теоретической основой для дальнейших научных исследований в данной сфере.

**Практическая значимость исследования.** Выводы, содержащиеся в диссертации, являются рекомендациями и предложениями по совершенствованию национального законодательства относительно регулирования правового статуса Уполномоченного как на федеральном, так и на региональном уровнях, и могут быть использованы нормотворческими органами в целях повышения эффективности его функционирования.

Предложения, внесенные соискателем, по конкретизации форм координационной деятельности Уполномоченного и их реализация позволят улучшить

16 взаимодействие правозащитных органов, общественных объединений, повысить эффективность защиты прав и законных интересов осужденных.

Материалы диссертации могут быть использованы в процессе преподавания спецкурсов по охране прав и свобод человека и гражданина, защите прав и законных интересов осужденных, курсов «Правоохранительные органы», «Уголовно-исполнительное право», а также в сфере повышения квалификации практических работников правоохранительных органов и региональных Уполномоченных.

**Апробация диссертации.** Основные положения и выводы диссертации  
нашли свою реализацию в научных статьях, опубликованных в научных журналах  
ВАК при Минобрнауки России, и были изложены на научных и научно-  
практических конференциях различного уровня: II Международный пенитенциар  
ный форум «Преступление, наказание, исправление» (Рязань, 25–27 ноября  
2015 г.); Международная научно-практическая конференция «Уголовно-

исполнительная система в современном обществе и перспективы ее развития» (Рязань, ноябрь 2014 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Бесплатная юридическая помощь в субъекте Российской Федерации: состояние, проблемы, пути решения» (Рязань, октябрь 2012 г.); научно-практическая конференция «Уголовно-исполнительная система сегодня: взаимодействие науки и практики» (Новокузнецк, ноябрь 2012 г.); межвузовская научно-практическая конференция «Административно-правовое регулирование в сфере исполнения уголовных наказаний» (Рязань, апрель 2013 г.); научно-практический семинар «Обеспечение безопасности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» (Рязань, октябрь 2012 г.); Международный научно-практический семинар «Взаимодействие правоохранительных органов в борьбе с организованной преступностью» (Рязань, октябрь 2013 г.); Международная научно-практическая конференция «Обеспечение реализации прав граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации – на примере Рязанской области» (Рязань, февраль 2015 г.); межвузовская научно-практическая конференция, посвященная памяти заслуженного деятеля науки РСФСР, доктора юридических наук, профессора А. И. Зубкова «Организационно-

17 правовое обеспечение деятельности учреждений и органов ФСИН России: проблемы и перспективы развития в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы» (Рязань, 2 февраля 2015 г.).

Результаты диссертационного исследования нашли свое отражение в Сборнике законодательных и нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Уполномоченного по правам человека в Рязанской области; в рекомендациях круглого стола, проведенного в рамках Дискуссионной площадки судов, правоохранительных органов, иных учреждений и органов, общественных объединений, находящихся на территории Рязанской области, по теме «Исполнительное производство: вопросы применения» (Рязань, апрель 2013 г.).

Результаты диссертационного исследования используются в практической деятельности уполномоченных в Тульской, Калужской, Воронежской и Рязанской областях, УФСИН России по Республике Татарстан, а также в учебном процессе Академии ФСИН России, Кузбасского института ФСИН России, Казанского (Приволжского) федерального университета, Рязанского филиала Московского университета МВД РФ имени В. Я. Кикотя.

**Структура работы:** диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Развитие института уполномоченного по правам человека в России

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации отличаются особым правовым статусом. Определение этого статуса невозможно без уточнения сущностной стороны прав и свобод человека в целом, прав и законных интересов осужденных в частности. Уяснение их содержательной стороны, по нашему мнению, во многом обусловливают и особенности правового статуса Уполномоченного. Это позволяет более четко определить его компетентность, исключить дублирование деятельности с другими субъектами правозащитной деятельности – органами прокуратуры, общественными наблюдательными комиссиями и др.

Резюмируя имеющиеся точки зрения на понятие прав человека2, А. Т. Р а-гимов считает, что права человека представляют собой права, вытекающие из социально-биологической природы человека, а также важнейших условий его существования, и принадлежащие каждому индивиду общепризнанные право-обязанности. Мы разделяем такой вывод автора.

Специфическим, по отношению к осужденным, является дефиниция «интересы осужденных». Полагаем, что имеющиеся точки зрения по данному вопросу аккумулируются в ее определении В. И. Селиверстовым. «...Законные интересы осужденных 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 ин-1 Мартынов А. В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 9. тересов осужденного заключается в возможностях, носящих характер стремления к обладанию благом, к автономии, самостоятельности, к свободе личного усмотрения (выбора))»1, – пишет он.

Различные точки зрения имеются в отношении понятия института Уполномоченного. Так, А. А. Бегаева приводит следующее определение понятия омбудсмена, данное в Британской энциклопедии (1972 г.): «Омбудсман – это независимое должностное лицо, которое расследует жалобы на должностных лиц правительственных органов. Значительную часть его работы занимают жалобы на несправедливость или грубое обращение должностных лиц, полиции, прокуроров или судей в таких делах, как жилищные, о взимании налогов, об участии в выборах, о выплате благотворительных пособий. После расследования жалобы омбудсман может отклонить ее с обоснованием своих действий. Либо он может искать способы исправления ситуации путем убеждения, предания дела гласности или, что редко, рекомендации о привлечении к ответственности»2.

В зарубежной литературе, пишет А. А. Бегаева, можно встретить следующие определения: омбудсман – независимый и беспристрастный функционер законодательного органа, чье существование обычно предусматривается конституцией. Он осуществляет надзор за деятельностью государственных органов, рассматривает жалобы граждан в связи с административным произволом и неудовлетворительным руководством, уполномочен исследовать, критиковать и объявлять, но не отменять акты указанных органов3. «Омбудсман – это служащий, который избран законодательным органом с целью рассмотрения жалоб граждан на работу администрации и суда и который ведет себя как контролер их деятельности»4. Селиверстов В. И. Правовое положение лиц, отбывающих наказание (тео народного защитника, службу, предусмотренную конституцией или актом законодательной власти, возглавляемую независимым публичным должностным лицом высокого ранга, который ответственен перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочен проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия, представлять доклады1.

Согласно другому определению, институт омбудсмана – это государственная служба, предусмотренная конституцией и возглавляемая публичным должностным лицом высшего ранга, которое ответственно только перед законом2.

В словаре иностранных слов омбудсмен (шведское омбудсман) определяется как «должностное лицо, на которое возлагаются функции контроля за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц»3. «...В государственно-правовом смысле омбудсман понимается как достойное доверием независимое лицо, профессионально осуществляющее на основании закона охрану прав граждан и контроль за государственными органами и должностными лицами, не без права изменения принятых ими решений»4, – пишет С. А. Борсученко. «Конституционный анализ функционирования института Уполномоченного (омбудсмана) позволяет... рассматривать субсидарное средство защиты прав человека в качестве самостоятельного вида контроля за деятельностью УИС, а также сам конституционно-правовой институт в рамках уголовно-исполнительного права»1, – продолжает она далее. С последним вряд ли можно согласиться. В сфере обеспечения прав и законных интересов назначение данного института гораздо шире, чем осуществление контрольных функций. К тому же, как у конституционного института его деятельность не ограничивается нормами уголовно-исполнительного права.

Мы не разделяем точку зрения Н. Ф. Лукашовой, согласно которой «анализ системообразующих признаков института Уполномоченного в субъектах РФ позволяет определить понятие Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ как независимое публичное должностное лицо, осуществляющего контроль за соблюдением законных прав, свобод и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления и их должностными лицами»2.

Обобщая различные определения содержательной части дефиниции омбудсмана, А. А. Бегаева формулирует следующее его понятие: «Омбудсман – независимый, персонифицированный орган, обладающий высоким авторитетом, призванный рассматривать жалобы на злоупотребления бюрократического аппарата, при отсутствии властных полномочий, используя силу убеждения, придания делу гласности дачи рекомендаций, основанных на правовых нормах, нормах морали и идеала справедливости»3.

## Институт омбудсмена в зарубежных государствах

Ранее нами уже отмечалось, что родоначальником института омбудсмана была Швеция. В настоящее время деятельность омбудсмана регламентируется «Законом об омбудсмане по всем вопросам равенства» (принят 1 января 2009 г.). В соответствии с ним должности четырех прежних омбудсманов по борьбе с дискриминацией (омбудсмана по равным возможностям, омбудсмана по борьбе с этнической дискриминацией, омбудсмана по защите прав инвалидов, омбудсмана по борьбе с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации) были сведены в единый новый институт – омбудсман по вопросам равенства1. Омбудсмен по вопросам равенства «уполномочен контролировать соблюдение Закона о борьбе с дискриминацией, противодействовать дискриминации и поощрять равные права и возможности для всех»2. Омбудсмен по вопросам равенства назначается правительством, непосредственно подчиняясь Министерству интеграции и гендерного равенства, а его аппарат является государственным учреждением3. «Основной формой работы омбудсмена по вопросам равенства является рассмотрение индивидуальных жалоб на дискриминацию по следующим причинам: половой принадлежности; самоидентификации или самовыражения, нетипичных для определенного пола; национальности; религии или других видов верований; инвалидности; сексуальной ориентации; возраста»4.

Он может проводить расследования случаев дискриминации по собственной инициативе и на основе наблюдений, сделанных в ходе инспекций; делать критические замечания и рекомендации5.

«По сравнению с полномочиями предыдущих омбудсменов по борьбе с дискриминацией, полномочия омбудсмена по вопросам равенства были расширены и законодательно определены новые механизмы для борьбы с дискриминацией. Например, он может обратиться к новому Совету против дискриминации для наложения штрафа (и/или выплаты компенсации пострадавшим) на работодателей, поставщиков образовательных услуг и др., которые нарушают антидискриминационное законодательство; не предоставляют информацию о своих действиях на собеседовании, связанном с приемом на работу или отказом в приеме на работу; отказывают в доступе омбудсмена к рабочим местам и местам проведения собеседований работодателей и работников и др.»1.

«Анализ правовой базы и практики деятельности омбудсмена по вопросам равенства показывает, что у нового института нет широкого мандата содействовать развитию и защите прав и свобод человека, его полномочия ограничены вопросами равенства. Подчиненность правительству, а также процедуры назначения и увольнения омбудсмена не дают гарантий независимости этому институту»2. Исходя из изложенного, В. В. Чуксина пишет, что можно сделать вывод о том, «что новый омбудсмен по вопросам равенства не в полной мере соответствует критериям национального института по содействию и защите прав человека и в этом отношении он проигрывает предыдущей коллегиальной антидискриминационной структуре»3.

В Республике Албания правовой статус Уполномоченного, который носит название «адвокат народа», регламентируется Конституцией Республики Албания от 21 октября 1998 г. и Законом от 4 февраля 1999 г. № 8454 «Об адвокате народа». Адвокат народа обладает иммунитетом судьи Верховного суда (ст. 61 Конституции). Он может отстраняться от своей должности только по обоснованному заявлению не менее одной трети депутатов (ст. 62 Конституции). Адвокат народа избирается тремя пятыми от общего количества голосов народного собрания на пятилетний срок с правом переизбрания. Следует отметить особенности правового статуса адвоката народа: - он должен иметь выдающиеся знания в области прав человека, свобод и закона, а также быть известным своей деятельностью в указанной области; - он не должен быть когда-либо осужденным за уголовные преступления (курсив наш. – Б. А.). Закон «Об адвокате народа» устанавливает категории лиц, которые не относятся к компетенции адвоката: Президент Республики и премьер-министр. Вне его компетенции находятся: законы и прочие правовые акты, военные приказы, судебные решения (ст. 25).

В структуре аппарата адвоката имеются три специализированных отдела, возглавляемых комиссарами. Один из них занимается, наряду с делами, связанными с полицией, секретной службой, вооруженными силами и судебной системой, тюрьмами (ст. 31).

В Королевстве Бельгия существует должность федеральных посредников. Согласно Закону от 22 марта 1995 г. учреждены два федеральных посредника: один франко-говорящий, другой – говорящий на нидерландском языке. Их миссия заключается в том числе: в рассмотрении претензий, относящихся к работе федеральных административных органов; в проведении по просьбе Палаты представителей всех расследований по работе федеральных административных служб, которые она укажет (ст. 1).

Приведенная статья содержит и интересную оговорку: если обязанность посредника берет на себя женщина, то ее называют «посредница». Посредник назначается Палатой представителей на шестилетний возобновляемый период. Для того чтобы быть посредником, необходимо в том числе: быть бельгийцем; доказать удовлетворительное знание других национальных языков в формах, установленных Палатой представителей; обладать полезным профессиональным опытом, приобретенным не менее, чем за пять лет работы в юридической, административной или социальной областях, или в другой области, полезной для осуществления профессиональных обязанностей.

## Формы деятельности уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов осужденных

Институт уполномоченного по правам человека является конституционным. Согласно Конституции Российской Федерации в ведении 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 ведению 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 Российской Федерации).

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации была введена в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «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 осужденных как граждан Российской Федерации, ко вторым – нормы, защищающие права и законные интересы, обусловленные особенностями их правового статуса. В числе последних – норма ст. 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».

Закон содержит норму ( с т. 5 ) , которая позволяет вводить аналогичные должности в субъектах Российской Федерации: «В соответствии с конституцией (уста 72 вом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации». В Указе Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1381 уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации назван в перечне типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации.

Учреждение этой должности является исключительным правом субъекта Российской Федерации. Статус и деятельность уполномоченного регламентируется законодательством субъектов Российской Федерации и отдельными федеральными законами.

Принятые в субъектах Российской Федерации законы об уполномоченных имеют схожую с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации структуру и, следовательно, охватывают регулированием круг одних и тех же отношений. Во-первых, это объясняется тем, что законодательной моделью для них послужил Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Во-вторых, единообразию основных законодательных установлений в этой части способствовал Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Он был дополнен главой II.1 «Основы статуса государственных органов субъекта Российской Федерации, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации»1. Глава содержит следующие нормы, имеющие отношение к рассматриваемой теме: - уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации при осуществлении своих полномочий независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц; не вправе быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели; - Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации имеет право вносить в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации предложения о кандидатуре на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. В соответствии с законом субъекта Российской Федерации она может быть представлена высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), депутатам (группе депутатов, фракции) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органам местного самоуправления, правозащитным организациям, иным органам и организациям; - до рассмотрения кандидатуры на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации согласовывает ее с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, а в случае, если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации, проводит по ней консультации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и организациями; - законом субъекта Российской Федерации на уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации могут быть возложены функции уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъекте Российской Федерации, других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав иных категорий граждан в субъекте Российской Федерации. В соответствии с законом субъекта Российской Федерации на уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации может быть возложена координация деятельности указанных уполномоченных и других должностных лиц; - при рассмотрении жалоб на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также организаций федерального подчинения уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе: а) беспрепятственно посещать указанные территориальные органы и организации; б) запрашивать и получать от них сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалоб; в) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих указанных территориальных органов, организаций по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалоб; г) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности указанных территориальных органов и организаций и их должностных лиц; - жалобы, адресованные уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации лицами, находящимися в местах принудительного содержания, просмотру администрациями мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации; - уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации по вопросам своей деятельности пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, а также администрациями мест принудительного содержания.

## Направления совершенствования деятельности уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов осужденных

Здесь нельзя не сказать о совершенствовании в целом судебной системы. Речь идет в частности об образовании пенитенциарных судов1.

Повышению роли Уполномоченного при рассмотрении судами указанных вопросов опосредованное влияние могла бы оказать такая мера организационного характера, как их участие в процедуре назначения судей. Речь идет о включении региональных Уполномоченных в состав судебных квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации является членом кадровой комиссии при Президенте Российской Федерации по рассмотрению кандидатов на должности федеральных судей это была завершенная оптимальная система, в которой свое место занимал Уполномоченный. Такое сочетание могло бы усилить судебную защищенность прав и законных интересов осужденных.

Другим направлением в сфере законодательства является устранение рассогласований: 1) в уголовном и уголовно-исполнительном законах. В данном плане представляется необходимым: провести сопряжения между принципами, содержащимися в УК РФ и УИК РФ; раскрыть принципы уголовно-исполнительного законодательства в УИК РФ; сформулировать принципы исполнения наказаний в УИК РФ; 2) законодательно определить цели и задачи исполнения наказания.

В числе других направлений: уравнивание в правовом положении мужчин и женщин при решении вопросов: о разрешении: осужденным, имеющих несовершеннолетних детей-инвалидов, выезда за пределы исправительной колонии (ч. 2 ст. 97 УИК РФ), проживания за пределами исправительной колонии совместно с семьей или детьми на арендованной или собственной жилой площади (ч. 3 ст. 121 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).

Уг о л о в н о -исполнительное законодательство предусматривает без специального на то разрешения посещение Уполномоченным учреждений и органов, исполняющих наказания. Однако оно не определяет цели этого посещения, не конкретизирует их. В целом деятельность Уполномоченного в сфере защиты прав и законных интересов осужденных должна быть конкретизирована. С. А. Борсученко на основании п. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» обозначает в данном случае следующие направления деятельности Уполномоченного по защите прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания: 1) восстановление нарушенных прав и законных интересов; 2) совершенствование законодательства и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; 3) развитие международного сотрудничества, изучение и применение позитивного зарубежного опыта; 4) правовое просвещение по вопросам прав и законных интересов лиц, принудительного содержания, форм и методов защиты; 5) правовое просвещение и повышение уровня правовой культуры сотрудников мест принудительного содержания1.

Представляется, что в соответствующей интерпретации они должны получить законодательное закрепление.

Систематический анализ законодательства в сфере обеспечения прав и законных интересов осужденных, практики деятельности уполномоченного по правам человека, других категорий уполномоченных, общественных объединений, иных правозащитных организаций позволяет сделать вывод, что объектами координации Уполномоченного, помимо субъектов, указанных в ст. 21 гл. 11.1 («Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации») Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (уполномоченных по правам ребенка, других должностных лиц), являются общественные объединения (общественные наблюдательные комиссии, комиссии по вопросам помилования, образованные на территориях субъектов Российской Федерации).

В связи с этим целесообразно дополнить указанный федеральный закон в части включения в перечень Уполномоченных и должностных лиц, в отношении которых уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации осуществляет координационные функции в отношении общественных наблюдательных комиссий, комиссий по вопросам помилования, образованных на территории субъекта Российской Федерации, иных общественных объединений, осуществляющих в соответствии с федеральным законодательством защиту прав и законных интересов осужденных.

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 Федерации1.

В организационно-управленческом аспекте совершенствование деятельности Уполномоченного в исследуемой сфере значительный резерв имеется прежде всего в совершенствовании взаимодействия Уполномоченного с администрацией органов и учреждений, исполняющих наказания.