

УДК 343.848.5

ВЯЧЕСЛАВ ИВАНОВИЧ СЕЛИВЕРСТОВ,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
профессор кафедры уголовного права и криминологии юридического факультета,
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: office@law.msu.ru

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ: НОВЕЛЛЫ 2018 ГОДА

Для цитирования

Селиверстов, В. И. Общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания: новеллы 2018 года / В. И. Селиверстов // Уголовно-исполнительное право. – 2018. – Т. 13(1–4), № 4. – С. 397–408.

Аннотация. Статья посвящена проблемам правового регулирования осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Рассматриваются новеллы в законодательстве, появившиеся в результате принятия Федерального закона от 19 июля 2018 года № 203-ФЗ «О внесении изменений в статью 18.1 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», предусмотревшие дополнительные гарантии деятельности общественных наблюдательных комиссий и ограничения для членов указанных комиссий. Анализируются как позитивные, так и негативные стороны новелл, которые могут осложнить деятельность общественных наблюдательных комиссий по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав осужденных и иных лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Анализу подвергаются такие направления, как: корректировка некоторых организационно-технических процедур формирования общественных наблюдательных комиссий и утверждения их членов; расширение полномочий общественных наблюдательных комиссий; создание дополнительных гарантий деятельности их членов при посещении мест принудительного содержания и проведении проверок; дополнительные ограничения при формировании общественных наблюдательных комиссий и осуществлении ее членами своей общественной деятельности.

На основании проведенного анализа предлагаются выводы по поводу внесенных законодательных изменений.

Ключевые слова: места принудительного содержания, общественный контроль, общественные наблюдательные комиссии, осужденные, исправительные учреждения, изоляторы временного содержания, следственные изоляторы.

Общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания получил свое законодательное оформление десять лет назад: 10 июня 2008 г. был принят Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». За истекший десятилетний период произошло становление общественного контроля в указанной сфере государственной деятельности, создание и развитие общественных наблюдательных комиссий (ОНК) как основного звена осуществления контроля общества за положением дел с правами человека в местах принудительного содержания. При этом становление общественного контроля, как, впрочем, и иных социально значимых процессов, сопровождалось определенными трудностями, основными из которых были: слабые побудительные мотивы у социально активных граждан для занятия этой общественной деятельностью; недостаточно проработанный механизм для «отсеивания» из числа кандидатов в ОНК лиц, имеющих криминальные или коррупционные мотивы; отсутствие экономической (финансовой) основы для выполнения ОНК своих функций; отсутствие необходимых знаний (в том числе юридических) для осуществления контроля у членов ОНК; наличие конфликтов, в том числе и на межличностной почве; слабая эффективность проводимых контрольных мероприятий и др.

Указанные недостатки и меры по их устранению были предметом научных исследований [1, 2] и обсуждений на различных международных и национальных конференциях, форумах, круглых столах [3]. В результате этого на федеральном и региональном уровне пришли к пониманию о необходимости принятия дополнительных мер правового и организационного характера для устранения указанных недостатков. Непосредственными инициаторами указанных мер являлись как правозащитные формирования (Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, Общероссийская общественная организация «Совет общественных наблюдательных комиссий» и соответствующие правозащитные организации в субъектах Российской Федерации), так и правоохранительные структуры, в составе которых функционируют места принудительного содержания (ФСИН России, Минюст России, МВД России).

Так, потребовались дополнения правовой основы общественного контроля, что было осуществлено путем принятия Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (УИК РФ), в Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и другие законодательные акты. Министерствами и федеральными службами были приняты

ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок посещения членами ОНК мест принудительного содержания, проведения встреч с содержащимися в них лицами, а также обеспечения безопасности членов ОНК.

В субъектах Российской Федерации были предприняты организационные меры по подбору кандидатов в члены ОНК по тем требованиям, которые были установлены законодательством, а также по обеспечению ОНК помещениями для работы и необходимой оргтехники. Содействие в этой работе, а также в обучении новых членов ОНК оказала созданная в 2010 г. Общероссийская общественная организация «Совет общественных наблюдательных комиссий».

В результате ОНК были образованы в большинстве субъектов Российской Федерации, например, в 2014 г. они действовали в 79 субъектах, в них насчитывалось около одной тысячи членов. На середину 2018 г. ОНК осуществляли свою общественную деятельность в 83 субъектах Российской Федерации, в их составе работало свыше 1100 членов.

Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 203-ФЗ в федеральные законы «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» были внесены очередные изменения и дополнения. Они коснулись ряда важных аспектов деятельности ОНК в сфере их формирования и осуществления общественного контроля.

Первый блок изменений предполагает корректировку некоторых организационно-технических процедур формирования ОНК и утверждения их членов. В частности, предусмотрено участие общественных палат и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в формировании ОНК, для чего они обязаны направить в совет Общественной палаты Российской Федерации свои рекомендации. Для общественного объединения, выдвигающего кандидатуру в члены ОНК, необходимо предоставление, помимо ранее требуемых документов, выписки из единого государственного реестра юридических лиц. Установлено также, что общественные объединения, включенные в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов, не имеют права выдвигать кандидатуры в состав ОНК. Ранее такое ограничение касалось только общественных объединений, которым в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» было вынесено предупреждение в письменной форме о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в течение одного года со дня вынесения предупреждения, а также общественных объединений, деятельность которых приостановлена в соответствии с указанным Федеральным законом.

Второй блок изменений направлен на расширение полномочий ОНК за счет включения в предмет общественного контроля обеспечения прав человека в судебно-психиатрических экспертных медицинских организациях, медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, общего типа, специализированного типа или специализированного типа с интенсивным наблюдением. Соответственно общественный контроль был распространен на обеспечение прав: лиц, к которым применены принудительные меры медицинского характера; лиц, госпитализированных в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или направленных на психиатрическое освидетельствование в недобровольном порядке. Указанным Федеральным законом были предусмотрены гарантии невмешательства членов ОНК в медицинскую деятельность,

в том числе в проведение психиатрического освидетельствования и судебно-психиатрических экспертиз, а также неразглашения без письменного согласия пациента или его законного представителя сведений, составляющих врачебную тайну.

Несомненно, за положением лиц, находящихся в недобровольном порядке в психиатрических медицинских учреждениях, необходим контроль общественных институтов. Однако принятое решение законодателя о возложении этого контроля на ОНК в современных условиях вызывает сомнения.

До внесенных изменений основным критерием для определения компетенции ОНК было нахождение в местах принудительного содержания лиц с девиантным поведением (или подозреваемых в нем), но которые по своему психическому состоянию способны отвечать за свои поступки. Здесь же речь идет о психически больных лицах, к которым необходим особый подход, основанный на знаниях медицины и такой ее специализированной отрасли, как психиатрия. Именно поэтому в ст. 38 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 (редакция от 19 июля 2018 г.) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» предусмотрено создание государством независимой от органов исполнительной власти в сфере охраны здоровья службы защиты прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях. Предусмотрено, что представители этой службы защищают права пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, принимают их жалобы и заявления, которые разрешают с руководителем указанной медицинской организации либо направляют в зависимости от их характера в органы представительной и исполнительной власти, прокуратуру или суд. Предполагалось, что это будет государственная служба с соответствующим материально-техническим и штатным обеспечением. На необходимость создания такой специализированной правозащитной службы неоднократно обращал внимание властей российский омбудсмен.

Однако у государства до настоящего времени не нашлось возможности, а может быть, и экономических ресурсов для создания государственной службы защиты прав пациентов при медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях. Вместо этого возложили эту функцию на ОНК, которые и так перегружены объектами общественного контроля. Напомним, что согласно законодательству они до внесения рассматриваемого дополнения осуществляли общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания: это 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; дисциплинарные воинские части, гауптвахты; центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел; учебно-воспитательные учреждения закрытого типа; специальные учреждения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, 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. Все перечисленное составляет достаточно большой объем работы для действующих на добровольной и бесплатной основе ОНК.

Кроме того, ОНК не имеют устойчивых источников финансирования своей деятельности. Периодически оказываемая региональными властями помощь ОНК на проведение общественных мероприятий и обеспечение их помещениями для работы не может компенсировать затраты членов ОНК на посещение многочисленных объектов общественного контроля. В связи с этим члены ОНК осуществляют проверки вместе с представителями органов прокуратуры, аппаратов уполномоченных по правам человека, а также территориальных органов ФСИН России и МВД России. Они довозят членов ОНК до объектов проверки на своем служебном транспорте. Довезут – будет проверка, не доведут – не будет проверки. В этих условиях говорить о независимости и об объективности общественного контроля за обеспечением прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, весьма проблематично. Необходимо в первую очередь решать вопросы создания материально-технических и финансовых условий деятельности общественного контроля в этой сфере, а не нагружать указанные комиссии дополнительными и, как и прежде, не обеспеченными гарантиями полномочиями.

Третий блок изменений коснулся создания дополнительных гарантий деятельности членов ОНК при посещении мест принудительного содержания и проведении проверок. Так, дополнением к Федеральному закону № 76-ФЗ установлено, что при посещении мест принудительного содержания члены ОНК вправе использовать измерительные приборы для контроля за микроклиматом в жилых и производственных помещениях. О необходимости предоставления членам ОНК такой возможности неоднократно заявляли правозащитники, которые сталкивались с отсутствием таких измерительных приборов в местах принудительного содержания.

Микроклимат помещения представляет собой состояние внутренней среды помещения, оказывающее воздействие на человека, характеризуемое показателями температуры воздуха и ограждающих конструкций, освещенностью помещения, влажностью и подвижностью воздуха. Соответственно существуют приборы, которые могут измерять указанные показатели микроклимата. Это могут быть различные измерительные приборы по определению температуры воздуха (термометры) и поверхности (радиометры), давления воздуха (барометры), влажности воздуха (гигрометры), освещения (измерители КЕО, люксметры), притока свежего воздуха (анемометры) и т. п. Их стоимость в зависимости от принципа измерения и комплектации в интернет-магазинах оценивается от трех до ста сорока тысяч рублей. Необходимыми условиями для их использования членами ОНК при проверке мест принудительного содержания являются прохождение приборами государственной аттестации и наличие свидетельства о поверке. Свидетельство о государственной аттестации измерительного прибора выдается при его приобретении, а свидетельство о поверке – после проверки его показаний в специализированных организациях, причем такая поверка является платной. Следует также учесть, что согласно требованиям Федерального закона от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» измерительные приборы, приобретаемые для использования в сфере распространения государственного метрологического контроля

и надзора должны, пройти как первичную, так и последующие периодические поверки. Оценивая данные новеллы законодательства, невозможно пройти мимо ряда вопросов его применения.

Во-первых, кто будет платить за приобретение, первичную и периодические поверки измерительных приборов? Члены ОНК, которые и так несут личные расходы за счет отвлечения от основной деятельности на общественные проверки? А может быть, подразумевается, что эти приборы приобретут и обеспечат их надлежащее функционирование лица, находящиеся в местах принудительного содержания, и (или) их родственники? Не создаются ли такими завышенными требованиями условия для коррупции в сфере осуществления общественного контроля?

Во-вторых, если требование о наличии сертифицированных и прошедших все необходимые поверки приборов измерения микроклимата установлено для членов ОНК, то оно является безусловным для проверок, осуществляемых сотрудниками прокуратуры, аппаратов уполномоченных по правам человека, представителей ведомственного контроля и других проверяющих инстанций. Иначе можно прийти к выводу о том, что данные требования к приборам ввели для того, чтобы затруднить деятельность ОНК при проведении проверок. Теперь законодателю следует ввести указанные требования в нормы других федеральных законов, регламентирующих нахождение лиц в местах принудительного содержания, а также определяющих проведение государственного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, например, в Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

В-третьих, сами места принудительного содержания должны иметь в постоянном пользовании сертифицированные и прошедшие все необходимые поверки приборы по измерению микроклимата в жилых и производственных помещениях. Иначе как они будут измерять микроклимат и готовиться к очередной общественной проверке мест принудительного содержания? Пока таких приборов ни в исправительных учреждениях, ни в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, ни в других местах принудительного содержания не имеется.

В-четвертых, недостатком данной нормы является то, что не предусмотрены коммунально-бытовые и медицинские помещения мест принудительного содержания, оценка микроклимата в которых с помощью измерительных приборов также необходима. В силу этого в правоприменительной деятельности по осуществлению общественного контроля могут иметь место случаи запрета членам ОНК пользоваться измерительными приборами в указанных помещениях. Выход из создавшегося положения видится в толковании коммунально-бытовых и медицинских помещений как производственных, если в них работают осужденные (например, прачечные, бани), или как жилых (например, стационар в медицинской части).

Изменениями законодательства 2018 г. установлено, что при посещении мест принудительного содержания члены ОНК вправе осуществлять кино-, фото- и видеосъемку в целях фиксации нарушения прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Эта норма также неоднократно предлагалась к введению в Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ правозащитным сообществом. Она была особенно актуальна для фиксации нарушений прав человека в исправительных учреждениях и изоляторах временного содержания органов внутренних дел, где эти нарушения в виде причинения телесных повреждений довольно распространены, поэтому осуществление кино-, фото- и видеосъемки членами ОНК не поддерживалось правоохранительными струк-

турами. Последние допущенные в 2017 г. нарушения прав человека в виде причинения осужденным в исправительной колонии Ярославской области побоев, записанные и выложенные в Интернет самим персоналом учреждения, склонили чашу весов в пользу предоставления такого права общественникам. При этом кино-, фото- и видеосъемка лиц, находящихся в местах принудительного содержания, осуществляется с письменного согласия этих лиц в местах, определяемых администрацией места принудительного содержания, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся места принудительного содержания. Такой порядок должны определить применительно:

- к следственным изоляторам и исправительным учреждениям (исправительным, воспитательным колониям, колониям-поселениям, тюрьмам) – ФСИН России;
- изоляторам временного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений – МВД России и ФСБ России в соответствии со своей компетенцией;
- местам административного задержания и административного ареста, центрам временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, а также к специальным учреждениям для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства – МВД России;
- местам дисциплинарного ареста, гауптвахтам и дисциплинарным воинским частям – Минобороны России;
- учебно-воспитательным учреждениям закрытого типа для содержания несовершеннолетних правонарушителей – Минобрнауки России;
- медицинским организациям, оказывающим психиатрическую помощь в стационарных условиях, общего типа и специализированного типа, – Минздрав России;
- судебно-психиатрическим экспертным медицинским организациям и медицинским организациям, оказывающим психиатрическую помощь в стационарных условиях, специализированного типа с интенсивным наблюдением – Минздрав России по согласованию с ФСИН России.

В данной новелле не установлены требования к аппаратуре, которая используется при кино-, фото- и видеосъемке, как это сделано применительно к измерительной аппаратуре. Не требуется документов о государственной аттестации фотоаппаратов, кинокамер и видеокамер, а также о проверке правильности и качества изображения. Возможно, эти требования будут установлены в разрабатываемом каждым ведомством порядке осуществления кино-, фото- и видеосъемки.

Представляется целесообразным в разрабатываемых документах о порядке проведения кино-, фото- и видеосъемки установить процедурные аспекты получения письменного согласия лица, находящегося в месте принудительного содержания, на проведение такой съемки. В согласии должно быть указано, для каких действий оно дается, охватывает оно лишь фиксацию нарушений прав человека (например, телесные повреждения) или согласие дается и на представление записей в органы государственной власти для разбирательства по существу, а тем более для обнародования этих кино-, фото- и видеосвидетельств в СМИ, включая Интернет.

Следует учесть, что согласно анализируемым изменениям закона лицо, находящееся в месте принудительного содержания, может отозвать свое согласие на кино-, фото- и видеосъемку, осуществляемую в целях фиксации нарушения его прав. Представляется, что поскольку согласие на указанные действия дается лицом в письменной форме, то и отзыв своего согласия должен быть в письменном виде, хотя закон прямо не содержит этого требования. Законодатель также не установил, к каким последствиям

ведет этот отказ и на какой стадии он возможен. Все это можно будет урегулировать в разрабатываемом каждым ведомством нормативном акте – порядке осуществления кино-, фото- и видеосъемки.

Интересны новеллы закона в отношении несовершеннолетних осужденных. Кино-, фото- и видеосъемка несовершеннолетнего лица, находящегося в месте принудительного содержания, осуществляется с письменного согласия одного из родителей или иного законного представителя такого лица и письменного согласия самого лица. Реализация данной нормы в большинстве мест принудительного содержания несовершеннолетних не вызовет затруднений, поскольку, например, центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, изоляторы временного содержания органов внутренних дел, следственные изоляторы имеются (причем не в единственном числе) в каждом субъекте Российской Федерации. Иное дело – учебно-воспитательные учреждения закрытого типа для содержания несовершеннолетних правонарушителей Минобразования России и воспитательные колонии уголовно-исполнительной системы.

Согласно официальным данным Минобразования России, в стране осуществляют образовательную деятельность 19 федеральных государственных бюджетных профессиональных образовательных учреждений в виде специальных учебно-воспитательных учреждений для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением закрытого типа. Одно такое учреждение приходится на 4 субъекта РФ, что существенно затрудняет оперативное получение письменного согласия родителей или законных представителей несовершеннолетнего на его кино-, фото- и видеосъемку.

Аналогичное положение и по воспитательным колониям. Согласно статистическим данным ФСИН России, на 1 октября 2018 г. в России функционировали 23 воспитательные колонии (из них две – для девушек), в которых отбывали наказание 1330 осужденных. Учитывая дислокацию и количество воспитательных колоний в России (одна воспитательная колония для юношей на 4 субъекта РФ и одна воспитательная колония для девушек на 40 субъектов РФ), в большинстве случаев очень трудно будет членам ОНК оперативно получить письменное согласие от проживающих в другом субъекте РФ родителей или законных представителей на такую кино-, фото- и видеосъемку. Брать от родителей или законных представителей такое согласие заранее недопустимо, так как это может напугать их и настроить против персонала учебно-воспитательных учреждений и воспитательных колоний. А если действовать в соответствии с законом, то, например, по факту причинения телесных повреждений такое согласие может опоздать, прийти тогда, когда видеосъемка ничего уже не зафиксирует. В этом случае важное значение приобретают имеющиеся связи между ОНК, которые могут оперативно, в краткие сроки получить согласие от одного из родителей или от законного представителя на кино-, фото- и видеосъемку несовершеннолетнего осужденного.

Согласно ч. 1 ст. 139 УИК РФ в целях закрепления результатов исправления, завершения среднего общего образования или профессионального обучения осужденные, достигшие возраста 18 лет, могут быть оставлены в воспитательной колонии до окончания срока наказания, но не более чем до достижения ими возраста 19 лет. Практика свидетельствует о востребованности данной нормы: согласно статистическим данным ФСИН России, на начало 2018 г. в воспитательных колониях каждый четвертый осужденный (24,9 %) имел возраст от 18 до 19 лет включительно. Это актуализирует вопрос о том, распространяется ли гарантия в виде получения письменного согласия одного из родителей или законного представителя на кино-, фото- и видеосъемку в отношении

совершеннолетнего осужденного, отбывающего наказание в воспитательной колонии? На наш взгляд, нет. Если осужденному, отбывающему наказание в воспитательной колонии, исполнилось 18 лет, то должен действовать обычный порядок. Не может изменить положение и то, что согласно ч. 2 ст. 139 УИК РФ на осужденных, достигших возраста 18 лет и оставленных в воспитательной колонии, распространяются условия отбывания наказания, нормы питания и материально-бытового обеспечения, установленные для несовершеннолетних осужденных. Следует учитывать, что отношения, связанные с осуществлением общественного контроля, не относятся к условиям отбывания наказания в воспитательных колониях.

Вполне обоснованно в новеллах 2018 г. предусмотрено, что кино-, фото- и видеосъемка лица, признанного в установленном порядке недееспособным, находящегося в месте принудительного содержания, осуществляется с письменного согласия опекуна или медицинской организации, исполняющей обязанности опекуна или попечителя. Речь идет о лицах, находящихся в судебно-психиатрических экспертных медицинских организациях, медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, общего типа, специализированного типа или специализированного типа с интенсивным наблюдением.

В интересах предупреждения совершения преступлений и обеспечения правопорядка Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 203-ФЗ было установлено, что кино-, фото- и видеосъемка объектов, обеспечивающих безопасность и охрану лиц, находящихся в местах принудительного содержания, осуществляется с разрешения в письменной форме начальника (руководителя) места принудительного содержания или его заместителя. Если такая съемка признана недопустимой, то указанные должностные лица обязаны подготовить в письменной форме отказ в кино-, фото- и видеосъемке объектов, обеспечивающих безопасность и охрану лиц, находящихся в местах принудительного содержания, и передать его членам ОНК.

Четвертый блок изменений содержит дополнительные ограничения при формировании ОНК и при осуществлении ее членами своей общественной деятельности.

В ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 76-ФЗ установлено, что членом ОНК не может быть лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость или близких родственников, отбывающих наказание в местах лишения свободы, либо признанное решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным. Кроме того, возникновение данных обстоятельств будет являться в соответствии с п. 2 ст. 14 Федерального закона № 76-ФЗ основанием для прекращения полномочий члена ОНК.

Наличие судимости у кандидата в члены ОНК и раньше было основанием для его отвода. Новизна формулировки заключается в том, что конкретизировано состояние судимости как обстоятельства, препятствующего вхождению в ОНК. Судимость должна быть неснятой и непогашенной.

Основная новелла заключается в том, что членом ОНК не может быть лицо, имеющее близких родственников, отбывающих наказание в местах лишения свободы, причем отбывающих лишение свободы не обязательно в том субъекте, где будет действовать ОНК, в состав которой претендует войти кандидат. Речь идет о всей нашей довольно обширной стране. В связи с этой нормой возникают вопросы по ее юридическому толкованию. Так, согласно ст. 14 Семейного кодекса Российской Федерации (СК РФ) близкими родственниками признаются: родственники по прямой восходящей и нисходящей линии (родители и дети, дедушка, бабушка и внуки), полнородные и неполнородные (имеющие общих отца или мать) братья и сестры. Уголовно-процессуальный кодекс

Российской Федерации (п. 4 ст. 5) содержит более широкий перечень: супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка, внуки, то есть к перечню, установленному в СК РФ, добавляются супруг и супруга, а также усыновители и усыновленные лица.

В соответствии с ст. 25.6 КоАП РФ к числу близких родственников относятся дети и родители; усыновленные и усыновители; родные сестры и братья; дедушки, бабушки и внуки, внучки. Не называя термином «близкие родственники», в ч. 2 ст. 89 УИК РФ к таковым относят: супруга (супругу), родителей, детей, усыновителей, усыновленных, родных братьев и сестер, дедушек, бабушек и внуков.

На какой перечень ориентироваться в правоприменительной практике? На узкий, по принципу крови, перечень СК РФ? Или на более широкий, включающий в себя, кроме крови, семейные узы? Не очень понятно. Однако главное не в этом. Основное назначение данного ограничения заключается в том, что оно призвано исключить конфликт интересов у членов ОНК, имеющих близких родственников в местах лишения свободы, и тем самым предотвратить возможные конфликты, необъективность, коррупцию. Именно по этому основанию ранее в ч. 3 ст. 12 Федерального закона от 10 июня 2010 г. № 76-ФЗ было установлено, что членами ОНК не могут быть адвокаты, сотрудники органов прокуратуры, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы, а также лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления. Между тем возникает ряд вопросов.

Во-первых, почему отбывание наказания близкими родственниками исключительно в местах лишения свободы может спровоцировать на указанные выше негативные последствия? А если близкий родственник находится в дисциплинарной воинской части, или в следственном изоляторе в качестве подозреваемого, обвиняемого либо подсудимого, или в ином месте принудительного содержания, например в психиатрической больнице, то этот факт таких опасений не вызывает?

Во-вторых, не секрет, что в составе ОНК нередко занимаются общественным контролем ветераны, а именно лица, ранее работавшие в уголовно-исполнительной системе, в правоохранительных органах, прокуратуре и иных государственных структурах. Большинство из них неплохо справляются со своими общественными обязанностями, поскольку имеют необходимую правовую подготовку и опыт. Некоторые из них имеют близких родственников, которые трудятся в перечисленных выше учреждениях. Почему в отношении их не возникают основанные на семейных связях подозрения в необъективности и коррупционности? Почему законодатель не установил, что не могут быть членами ОНК лица, близкие родственники которых работают в местах принудительного содержания, а также в органах прокуратуры, федеральных государственных и муниципальных органах?

Даже при получении исчерпывающих и аргументированных ответов на поставленные вопросы не покидает ощущение, что законодателем было выбрано весьма сомнительное со многих точек зрения основание для дискриминации граждан по признаку родства. Оно основано на учете родственных, а поскольку в большинстве случаев речь идет о близких родственниках, то на учете генетических связей между близкими родственниками. В обыденном сознании данные связи выражаются емкой и показательной поговоркой «Яблоко от яблони недалеко падает». В недавнем прошлом нашей страны,

а именно в годы нарушений законности в период культа личности Сталина, этой посылке придавали почти правовое значение, применяя достаточно суровые репрессии к близким родственникам врагов народа.

Считаем, что ограничение это излишнее. Нужно подходить к оценке кандидатов в ОНК и их деятельности строго индивидуально, а не на основе каких-то семейных и генетических признаков. Проявить такой индивидуальный подход поможет появившееся в новеллах 2018 г. дополнение ст. 14 Федерального закона № 76-ФЗ пунктом 9.1, в котором установлено, что дополнительным основанием для прекращения полномочий члена ОНК является решение совета Общественной палаты РФ, принятое по результатам рассмотрения обращения общественного совета при федеральном органе исполнительной власти по вопросу прекращения полномочий члена ОНК, допустившего нарушение законодательства Российской Федерации при посещении места принудительного содержания.

Второе дополнительное ограничение для членов ОНК при осуществлении своей общественной деятельности касается проверок таких мест принудительного содержания, как следственные изоляторы и изоляторы временного содержания ОВД и Пограничных войск ФСБ России. Установлено, что в случае обсуждения членами ОНК вопросов, не относящихся к обеспечению прав подозреваемых и обвиняемых в местах принудительного содержания, либо нарушения членами ОНК установленных в местах принудительного содержания правил внутреннего распорядка беседа немедленно прерывается. Такого правила при беседе членов ОНК с осужденными, отбывающими лишение свободы, не установлено, поэтому это ограничение не действует в исправительных учреждениях (колониях, тюрьмах, воспитательных колониях), а также применительно к осужденным из числа хозяйственной службы в следственных изоляторах. Целесообразность установления данного ограничения не столь ясна, его еще необходимо осмыслить и проследить, как оно будет претворяться в практике мест содержания под стражей. Однако можно сделать прогноз о возможности возникновения конфликтных ситуаций между персоналом мест содержания под стражей и членами ОНК, поскольку любой вопрос члена ОНК (например, есть ли у вас родители, за что вас арестовали) можно трактовать как не относящийся к обеспечению прав подозреваемых и обвиняемых в местах принудительного содержания. Между тем такие вводные вопросы необходимы, они позволяют установить контакт между членами ОНК и лицом, находящимся под стражей.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

1. Новеллы законодательства об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания свидетельствуют о противоречивом подходе законодателя к данному институту. С одной стороны, восполняются пробелы в регламентации формирования и деятельности ОНК, устанавливаются необходимые гарантии деятельности их членов, с другой стороны, ряд изменений и дополнений создают дополнительные трудности в деятельности этого еще не окрепшего, проходящего стадию становления правозащитного механизма.

2. Государство в лице законодателя не готово в полном объеме поставить деятельность мест содержания под стражей под постоянный и гласный общественный контроль. Именно поэтому деятельность представителей общественного контроля – членов ОНК нередко ограничена требованиями к их беседам с содержащимися под стражей, к техническому состоянию приборов контроля микроклимата помещений и т. д.

3. Новеллы 2018 г. предусмотрели целый набор дополнительных требований и ограничений к формированию и деятельности ОНК, однако, несмотря на настоятельную

целесообразность, вновь упустили возможность предусмотреть позитивные стимулы и поощрения для лиц, занимающихся этой непростой и благородной деятельностью в ущерб своим интересам. Это может привести в перспективе к качественному ухудшению состава ОНК, оттоку членов ОНК, приобретших необходимый опыт общественного контроля, имеющих нравственную «прививку» от появления коррупционных, корыстных и иных негативных мотивов.

Библиографический список

1. Реент Я. Ю. Организация и правовое регулирование взаимодействия общественных наблюдательных комиссий с органами и учреждениями УИС : монография. М., 2017. 120 с.
2. Попова Е. Э. Общественное воздействие как основное средство исправления осужденных: историко-правовые аспекты и современные тенденции развития : монография. М., 2015. 200 с.
3. Состояние и перспективы общественного контроля по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Роль региональных отделений Общероссийской общественной организации «Совет ОНК» : материалы круглого стола. URL : <http://antipytki.ru/2018/03/02/sostoyanie-i-perspektivy-obshhestvennogo-kontrolya-po-osushhestvleniyu-obshhestvennogo-kontrolya-za-obespecheniem> (дата обращения: 29.10.2018).