

УДК 342.9

ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2019 г.

И.В. Ковалева

Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел России, Хабаровск

kirvi2013@mail.ru

Поступила в редакцию 02.08.2019

Рассматривается вопрос нормативного регулирования деятельности общественных наблюдательных комиссий в условиях формирования правового государства в Российской Федерации, исследуются установленный порядок и пределы осуществления членами общественных наблюдательных комиссий своих полномочий в ходе осуществления общественного контроля за деятельностью полиции. В ходе исследования автором выявлен ряд проблемных аспектов, имеющих место в процессе данной деятельности, в частности проблемы обеспечения нормативного закрепления взаимодействия общественных наблюдательных комиссий с региональными общественными палатами, повышения публичности и прозрачности их деятельности, популяризации этого вида общественной работы, распространения лучших практик деятельности данных комиссий, а также изменения порядка их формирования.

Ключевые слова: общественный контроль, общественная наблюдательная комиссия, субъект общественного контроля.

Становление гражданского общества и формирование правового государства в современной действительности требуют усиления контроля над деятельностью органов власти. Полноценное функционирование государства невозможно без сформированной системы общественного контроля, являющейся, по сути, своего рода системой сдержек и противовесов в процессе проведения в жизнь таких принципов, как разделение властей; открытость и доступность государственных органов; подотчётность последних всему народу; поддержание диалога со СМИ и институтами гражданского общества.

Общественный контроль является одним из основных средств регуляции деятельности органов власти. Право на гражданский (общественный) контроль продиктовано основными базовыми гражданскими правами и вытекает из права гражданина участвовать в управлении государством, что не вступает в противоречие с основами законодательства страны. Его применение на практике вполне уместно в условиях формирования гражданского общества в демократическом и социальном государстве.

«Министерство внутренних дел традиционно играет ключевую роль в правоохранительной системе России, да и не только в правоохранительной... и в государственном механизме в целом» [1], – такое мнение высказал действующий глава государства.

Данная структура обладает рядом специфических особенностей – это и обусловленная законодательством возможность применения ши-

рокого спектра полномочий по применению мер государственного принуждения, и наделение должностных лиц правом действовать в рамках административного усмотрения, тем самым ежедневно в своей деятельности вероятно допуская ограничение прав и свобод человека и гражданина. В этой связи с целью соблюдения публичных интересов в рассматриваемой сфере деятельности общества и государства целесообразна интеграция общественного, государственного, ведомственного контроля, прокурорского надзора, а также судебного контроля и надзора.

Согласно действующему законодательству [2], в систему субъектов общественного контроля за соблюдением полицией прав и законных интересов граждан входят создаваемые Общественной палатой Российской Федерации и общественными палатами субъектов РФ общественные наблюдательные комиссии (далее – ОНК), осуществляющие свою деятельность на основе Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (далее – Федеральный закон № 76-ФЗ).

С момента вступления в силу рассматриваемого закона прошло более 10 лет. В большинстве субъектов Российской Федерации за этот период уже произошли три смены составов общественных наблюдательных комиссий, и сегодня в 83 из 85 субъектов Федерации успешно

реализуются задачи, поставленные перед этим институтом гражданского общества (не вошли в этот список лишь Ненецкий и Чукотский автономные округа). К настоящему моменту членами ОНК являются 1090 человек, причем в 2019 году ротация кадров ОНК коснется 44 субъектов РФ [3].

По мнению Т.Н. Москальковой, «анализ деятельности общественных наблюдательных комиссий за 10 лет, прошедших после их создания, показывает, что они как институт общественного контроля стали важным фактором защиты прав человека в местах принудительного содержания и действенным институтом гражданского общества. В ряде регионов России общественный контроль стал играть не меньшую роль, чем ведомственный контроль и прокурорский надзор» [3].

Правовую основу деятельности ОНК в системе МВД России в целом и в полиции в частности составляет Приказ МВД РФ от 6 марта 2009 г. № 196 «О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий». Данный приказ закрепляет порядок и пределы осуществления членами ОНК своих полномочий в ходе осуществления общественного контроля, определяет перечень специальных учреждений и территориальных органов МВД России, в которые разрешен доступ в рамках контрольных мероприятий, а также обязанности руководителей территориальных органов МВД России, возникающие в связи с обеспечением работы комиссий.

Исходя из действующего законодательства, в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации общественному контролю со стороны ОНК могут быть подвергнуты установленные законом места отбывания административного задержания и административного ареста, помещения территориальных органов МВД России, предназначенные для содержания лиц, доставленных в связи с их нахождением в розыске, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых, центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, а также для иностранных граждан, учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. В указанный перечень вошли только специальные учреждения МВД России, с особым внутренним распорядком, пропускным режимом, требованием к инженерно-технической укрепленности объекта; в этой связи очень важен качественный отбор кандидатов в члены ОНК, которые после назна-

чения будут иметь право посещения данных объектов. Известно, что в данном вопросе имеется ряд проблемных аспектов. Так, секретарь Общественной палаты РФ Валерий Фадеев отмечает: «Общественная палата Российской Федерации как орган, определяющий «кадровый состав» общественных наблюдательных комиссий, в полной мере осознает свою ответственность перед гражданским обществом за тех, кто попадает в их состав. Мы придаем огромное значение тому, чтобы отбор в комиссии проводился не по формальным признакам, не в угоду бюрократической процедуре, а с полным пониманием важности каждого нового члена комиссии для ее будущей деятельности в том или ином регионе. Люди с нечистыми мотивами либо с корыстными планами в ОНК попадать не должны, а такая проблема есть, и мы о ней знаем. В том числе знаем и о том, что в некоторые ОНК пытались попасть лица, напрямую связанные с представителями криминальной среды» [3].

Итак, кандидатом на членство в ОНК может стать гражданин Российской Федерации, достигший возраста 25 лет и, что, на наш взгляд, кажется крайне важным и обоснованным, имеющий опыт работы в области защиты прав граждан. Однако невозможно обойтись и без ряда ограничений, выдвигаемых в адрес лиц, желающих войти в состав ОНК.

Так, не смогут войти в состав общественной наблюдательной комиссии:

- 1) лица, признанные решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными;
- 2) ранее судимые лица;
- 3) лица, назначаемые членами общественной наблюдательной комиссии одного субъекта Российской Федерации более трех раз подряд;
- 4) адвокаты;
- 5) сотрудники органов прокуратуры;
- 6) 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;
- 7) лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления.

Деятельность ОНК осуществляется безвозмездно на добровольных началах – этот фактор, по нашему мнению, должен способствовать привлечению в данную сферу деятельности бескорыстных граждан с активной жизненной позицией, стремящихся сделать наше общество лучше.

Процедура формирования составов ОНК закреплена в ст. 10 Федерального закона № 76-ФЗ. Исходя из требования действующего законода-

тельства, в случаях истечения срока полномочий, прекращения деятельности состава, а также дополнения состава ОНК новыми членами в пределах численности, установленной для субъекта Российской Федерации, за 90 дней до наступления данных событий, в целях реализации принципа информационной открытости деятельности ОНК, секретарем Общественной палаты Российской Федерации должно быть размещено уведомление о начале процедуры выдвижения кандидатур в состав ОНК нового состава в «Российской газете» и периодических печатных изданиях, учредителями которых или учредителями редакций которых являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кандидатуры в состав ОНК выдвигаются зарегистрированными в установленном порядке правозащитными общественными объединениями (общероссийскими, межрегиональными или региональными), действующими не менее пяти лет. Руководящий коллегиальный орган общественного объединения может выдвинуть не более двух кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии. Последним дается 60 дней с момента опубликования уведомления на направление секретарю Общественной палаты Российской Федерации необходимых материалов о выдвижении кандидатуры в состав ОНК (не более двух). В течение данного срока кандидат должен предоставить в иницилирующую выдвижение организацию пакет документов (заявление, анкету, копию паспорта и трудовой книжки, справку о наличии или отсутствии судимости или факта уголовного преследования, фотографию). В свою очередь, организация обязана осуществить проверку этих сведений; провести мероприятия организационного плана; подготовить документы о деятельности общественного объединения (заявление общественного объединения и протокол руководящего коллегиального органа общественного объединения о выдвижении кандидатуры в состав ОНК, анкету общественного объединения, выписку из Единого государственного реестра юридических лиц, копию устава общественного объединения), после чего направить необходимые документы секретарю Общественной палаты Российской Федерации.

Назначение кандидата членом ОНК либо отклонение его кандидатуры происходит после рассмотрения представленных общественным объединением материалов и рекомендаций по данным кандидатурам общественной палаты субъекта Российской Федерации и уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации не менее чем за 10 дней до истечения девяностодневного срока.

Назначенный кандидат в десятидневный срок получает документ, подтверждающий его полномочия, – мандат члена ОНК.

На наш взгляд, такая процедура имеет ряд уязвимых мест. Так, формирование ОНК в Республике Крым осложнилось отсутствием на территории данного субъекта правозащитных общественных объединений с опытом работы более 5 лет. Эта же проблема стоит и в Ненецком и Чукотском автономных округах.

Период, установленный для проверки материалов в отношении кандидатов на членство в ОНК, на наш взгляд, не дает возможностей в полной мере качественно провести данные мероприятия, не превышая девяностодневный срок.

Еще одним проблемным аспектом можно назвать ограничение, содержащееся в ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 76-ФЗ, относительно невозможности назначения более трех раз подряд одного и того же лица членом ОНК одного субъекта Российской Федерации. В этой связи свыше 100 человек, которые приобрели за три срока пребывания в ОНК значительный опыт осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, не смогли войти в новые составы ОНК субъектов Российской Федерации в 2016 году.

Необходимо отметить, что Общественная палата Российской Федерации, учитывая это обстоятельство, продолжает проводить с новыми членами ОНК учебно-методические семинары по изучению международных стандартов и положений российского законодательства в области прав граждан, находящихся в местах принудительного содержания. За период осуществления полномочий VI состава Общественной палаты Российской Федерации такие семинары были проведены в Республике Северная Осетия – Алания, Красноярском и Хабаровском краях, Вологодской, Курганской и Ярославской областях.

Кроме того, нельзя оставить без внимания тот факт, что эффективность работы ОНК могла бы быть большей, если бы все члены ОНК, входящие в их составы, активно участвовали в общественной деятельности. На форуме председателей ОНК было констатировано, что практически в каждой ОНК есть члены, которые крайне редко посещают места принудительного содержания, не принимают участия в заседаниях ОНК и плановых мероприятиях. Вместе с тем имеют место противоположные ситуации, когда члены ОНК неоднократно посещают только определенных лиц в местах принудительного содержания, что позволяет усомниться в отсутствии у них личной заинтересованности при осуществлении общественного контроля.

Наряду с перечисленными выше, одной из главных проблем является проблема финансирования деятельности ОНК в части компенсации затрат на проезд членов ОНК к местам принудительного содержания, удаленным от административных центров, отправку корреспонденции, приобретение расходных материалов и оплату средств связи. Законодательно финансовое бремя в данной сфере возложено в первую очередь на общественные объединения, выдвинувшие в состав ОНК своего представителя. Однако, как показала практика, возможности у них крайне ограничены. Для решения данной проблемы необходимо рассмотреть все возможные варианты, например финансировать деятельность ОНК из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Примеров, когда администрации субъектов Российской Федерации поддерживают деятельность ОНК, пока не так уж много, но они есть.

Во Владимирской, Ленинградской, Новосибирской и Ярославской областях членам ОНК для повседневной работы и приема посетителей органами исполнительной власти выделены помещения, по заявкам выделяется автотранспорт. Гражданская ассамблея Красноярского края ежегодно выделяет ОНК финансовые средства для обеспечения их деятельности.

Поддержку ОНК в проведении учебных семинаров, рабочих встреч и заседаний оказывают общественные палаты и уполномоченные по правам человека Республики Башкортостан, Республики Северная Осетия – Алания, Республики Хакасия, Хабаровского края, Воронежской, Мурманской, Нижегородской, Сахалинской, Тульской и Челябинской областей, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Еврейской автономной области и ряда других регионов.

Также есть необходимость обеспечить нормативное закрепление взаимодействия ОНК с региональными общественными палатами.

Важным направлением повышения эффективности работы ОНК является публичность этой работы, направленная на повышение прозрачности деятельности ОНК, популяризацию этого вида общественной работы, а также распространение лучших практик деятельности ОНК.

В целях повышения эффективности деятельности ОНК субъектов Российской Федерации необходимо ввести новую статью в Федеральный закон № 76-ФЗ, обязывающую ОНК субъектов Российской Федерации ежегодно направ-

лять в Общественную палату Российской Федерации информацию о результатах своей работы, а также изменить порядок формирования ОНК с помощью:

– увеличения числа организаций, обладающих правом выдвигать кандидатуры в состав ОНК, посредством наделения правом выдвижения кандидатур некоммерческие организации, осуществляющие свою деятельность не менее трех лет со дня регистрации;

– увеличения срока формирования ОНК с 90 до 120 дней для того, чтобы иметь возможность проверки кандидатов в члены ОНК и выдвинувших их общественных объединений на соответствие требованиям федерального законодательства, а также направления назначенным членам ОНК мандатов.

В заключение хотелось бы согласиться с высказыванием секретаря ОП РФ Валерия Фадеева: «Общественные наблюдательные комиссии – уникальный инструмент общественного контроля и важнейшее приобретение гражданского общества не только в российском, но и в международном масштабе. Однако защита прав человека в местах принудительного содержания – сложная и чувствительная сфера, и, безусловно, институт ОНК нам еще предстоит развивать и совершенствовать» [4].

Список литературы

1. Приоритеты правопорядка: настоящее и будущее. URL: https://мвд.рф/upload/site1/document_journal/HwiR2xsJ80.pdf (дата обращения: 18.04.2019).
2. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 № 3-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Доклад Общественной палаты Российской Федерации, посвященный вопросам деятельности общественных наблюдательных комиссий в субъектах Российской Федерации. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2019/newsitem/48395> (дата обращения: 15.04.2019).
4. «ОНК – это не какая-то абстрактная конструкция. ОНК – это люди, тысячи неравнодушных людей» – Валерий Фадеев. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2019/newsitem/48395> (дата обращения: 20.04.2019).
5. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 24. Ст. 2789.

**PUBLIC SUPERVISORY COMMISSIONS IN THE SYSTEM OF THE SUBJECTS OF PUBLIC CONTROL
OVER POLICE ACTIVITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION***I.V. Kovaleva*

In this article, the author considers some regulatory issues concerning the activities of public supervisory commissions in the context of the formation of a legal state in the Russian Federation and examines the established procedure and the limits of the powers for members of public monitoring commissions in exercising public control over police activities. In the course of the study, a number of problematic aspects occurring in the course of this activity were identified, in particular the problem of providing a legal framework for the interaction of public supervisory commissions with regional public chambers, increasing publicity and transparency of their activities, promoting this type of public work, disseminating best practices of these commissions, as well as changing the procedures for their formation.

Keywords: public control, public supervisory commission, subject of public control.

References

1. Priorityty pravoporyadka: nastoyashchee i budushchee. URL: https://mvd.rf/upload/site1/document_journal/HwiR2xsJ80.pdf (data obrashcheniya: 18.04.2019).
2. O policii: Federal'nyj zakon ot 7 fevralya 2011 № 3-FZ // SPS «Konsul'tantPlyus».
3. Doklad Obshchestvennoj palaty Rossijskoj Federacii, posvyashchennyj voprosam deyatel'nosti obshchestvennyh nablyudatel'nyh komissij v sub"ektah Rossijskoj Federacii. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2019/newsitem/48395> (data obrashcheniya: 15.04.2019).
4. «ONK – eto ne kakaya-to abstraktnaya konstrukciya. ONK – eto lyudi, tysyachi neravnodushnyh lyudej» – Valerij Fadeev. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2019/newsitem/48395> (data obrashcheniya: 20.04.2019).
5. Ob obshchestvennom kontrole za obespecheniem prav cheloveka v mestah prinuditel'nogo sodержaniya i o sodejstvii licam, nahodyashchimsya v mestah prinuditel'nogo sodержaniya: Federal'nyj zakon ot 10 iyunya 2008 g. № 76-FZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2008. № 24. St. 2789.