

УДК 343.4

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

© 2020 г.

А.Х. Канкулов

Северо-Кавказский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел России (филиал) Краснодарского университета Министерства внутренних дел России, Нальчик

kankulovanzor@mail.ru

Поступила в редакцию 25.07.2020

Статья посвящена реализации прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания органов внутренних дел. Определяется роль контроля и надзора в решении данных вопросов. Раскрывается содержание контроля и надзора, осуществляемых уполномоченными субъектами, предлагаются меры по их совершенствованию. Приведены законы, регламентирующие особенности правового положения лиц, находящихся в различных видах мест принудительного содержания. Определена роль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в государственном контроле. Раскрываются основные задачи общественного контроля. Указываются указы, ведомственные нормативные акты, методические рекомендации, в которых раскрывается актуальность надзорной деятельности по обеспечению законности в сфере миграции. Обращается внимание на системный подход, на необходимость взаимодействия органов прокуратуры, в том числе с правоохранительными и контролирующими органами, институтами гражданского общества.

Ключевые слова: контроль, надзор, места принудительного содержания, прокуратура, общественный контроль.

В механизме обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания, значительное место занимает контроль и надзор. Законодательство определяет их формы и содержание. Соответствующие установления имеют место в межотраслевых и отраслевых законах. К первым относятся законы и нормативные правовые акты, регламентирующие контроль и надзор за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, независимо от того, в каком виде места принудительного содержания они находятся (Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», законы субъектов Российской Федерации о региональных уполномоченных по правам человека, Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», «О прокуратуре Российской Федерации», «Об общественном контроле в Российской Федерации» и др.).

Вторую группу составляют законы, регламентирующие особенности правового положения лиц, находящихся в различных видах мест принудительного содержания (федеральные законы «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», «О порядке отбывания административного ареста», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и др.).

Анализ приведенных и других законодательных актов позволяет выделить следующие виды контроля и надзора: государственный, ведомственный, судебный, общественный, прокурорский надзор.

Государственный контроль, как это следует из Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (ст. 7), заключается в праве без специального разрешения в пределах своей компетенции посещения изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых государственным должностным лицом (Президентом Российской Федерации; Председателем Правительства Российской Федерации; Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации; председателями международных (межгосударственных, межправительственных) организаций на основании соответствующих международных договоров Российской Федерации и др.).

Значительную роль в осуществлении данного вида контроля играют Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в ее субъектах. «Сегодня нет вопросов, содержание которых не было бы предметом рассмотрения уполномоченными по правам человека. При этом, как правило, решения уже принимались другими органами и должностными лицами. К уполномоченному по правам человека гражда-

нин обращается как в последнюю инстанцию, с надеждой, что его вопрос все-таки будет решен» [1], – пишет А.Я. Гришко.

Здесь следует заметить, что Федеральным законом № 76-ФЗ глава V Федерального закона от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» была дополнена статьей 32.1-1 – «Полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации». Согласно ч. 1 статьи Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации способствует восстановлению нарушенных прав иностранных граждан, а также совершенствованию законодательства Российской Федерации, определяющего правовое положение иностранных граждан, в том числе беженцев.

Закон наделил федерального уполномоченного правом посещения места временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами либо вынужденными переселенцами или о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, лиц, признанных беженцами либо вынужденными переселенцами или получившими временные убежища на территории Российской Федерации, а также специальных учреждений при проверке жалоб, поступивших от иностранных граждан (ч. 2).

При анализе данной нормы возникают вопросы: почему приведенными в ней правами наделяется только Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и не наделяются ими уполномоченные по правам человека в ее субъектах? Учитывая количество субъектов Российской Федерации, ее территорию, вызывает сомнение в физической возможности федерального уполномоченного по правам человека в полной мере реализовывать свои компетенции в исследуемой сфере.

Ведомственный контроль. Одной из основных форм ведомственного контроля является рассмотрение обращений (жалоб) лиц, находящихся в местах принудительного содержания, других граждан. Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 12 сентября 2013 г. № 707, определяет порядок организации рассмотрения обращений (заявлений) граждан: сроки и последовательность действий при рассмотрении обращений; структурные подразделения органов внутренних дел, их осуществляющих; организационно-методическое обеспечение деятельности по рассмотрению обращений в системе МВД России.

Инструкция также устанавливает: обязанности и права сотрудников при рассмотрении об-

ращения; порядок информирования граждан о порядке рассмотрения обращений.

Согласно п. 102 инструкции по результатам рассмотрения жалобы принимаются необходимые меры для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина или разъясняется неправомерность предъявляемых претензий, а также при необходимости порядок обжалования принятого решения.

Данный нормативный акт отдельно выделяет особенности рассмотрения обращений о противоправных деяниях, совершенных сотрудниками (п. 119); обращений, содержащих сведения о фактах коррупции должностных лиц органов внутренних дел либо об их личной заинтересованности (п. 120). Он устанавливает формы контроля за рассмотрением обращений: текущий контроль; в ходе плановых и внеплановых проверок рассмотрения обращений; при осуществлении руководителями органов внутренних дел своих полномочий (п. 215).

В плане совершенствования ведомственного контроля заслуживает предложение Л.С. Оводковой о введении должности помощника начальника регионального органа внутренних дел по правам человека. На данное должностное лицо она предлагает возложить выполнение задач по защите и охране прав граждан в местах принудительного содержания органов внутренних дел; обеспечению координации деятельности органов внутренних дел с субъектами правозащитной деятельности; повышению уровня правовой подготовки сотрудников органов внутренних дел в сфере обеспечения прав человека [2, с. 146]. Поддерживая данное предложение автора, А.Я. Гришко предлагает также включать в повестки дня итоговых коллегий территориальных органов внутренних дел доклады уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации [3]. Изучение автором статьи вопросов обеспечения прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания органов внутренних дел, подтверждает необходимость реализации указанных предложений.

Судебный контроль выделен в качестве самостоятельного только в одном законе – законе, регламентирующем деятельность мест для содержания лиц, подвергнутых административному аресту. Хотя анализ содержания законодательных актов, регламентирующих деятельность других видов мест принудительного содержания органов внутренних дел, свидетельствует, что он имеет место во всех их видах. Да иначе и быть не может, ведь лица помещаются в указанные места только на основании решения суда, изменения их правового положения также

в значительной мере осуществляются на основании его решения. Например, согласно ст. 269 Кодекса административного производства Российской Федерации в мотивированной части решения суда по административному делу о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или определении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении должны быть указаны, в том числе: доказательства, на которых основываются выводы суда; доводы суда, в соответствии с которыми суд отвергает те или иные доказательства; нормативно-правовые документы, которыми руководствуется суд при принятии решения, а также обоснования его решения.

Судебный контроль реализуется также при обжаловании гражданином действий должностных лиц, решений судов в вышестоящие суды, Конституционный Суд Российской Федерации, Европейский суд по правам человека.

Общественный контроль за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания органов внутренних дел, регламентируется главным образом Федеральным законом 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». Им установлен конкретный субъект, осуществляющий общественный контроль за обеспечением прав человека в указанных местах, – общественные наблюдательные комиссии.

Закон детализирует полномочия данных комиссий, а конкретно – им предоставляется право осуществления общественного контроля за обеспечением прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Они выполняют три основные задачи:

– осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, в котором образована общественная наблюдательная комиссия;

– подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений по результатам осуществления общественного контроля;

– содействие сотрудничеству общественных объединений, социально ориентированных некоммерческих организаций, администраций мест принудительного содержания органов внутренних дел.

При получении предложений, заявлений и жалоб лиц, находящихся в местах принудительного содержания, иных лиц, которым стало из-

вестно о нарушении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, общественная наблюдательная комиссия:

– обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием лица, направившего обращение;

– запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

– принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

– уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Общественная наблюдательная комиссия имеет право запрашивать у руководства органов внутренних дел, получать от них сведения и документы, необходимые для проведения общественного контроля и подготовки заключений, предложений.

Одной из форм общественного контроля являются также общественные обсуждения, слушания.

Социологический опрос осужденных свидетельствует о необходимости общественного контроля, вместе с тем отмечается недостаточно эффективная работа одного из основных его субъектов – общественных наблюдательных комиссий. По мнению Я.Ю. Реента, причинами этого являются такие факторы, как недостаточное распространение информации о их деятельности, низкий уровень доверия к их работе [4, с. 147].

Прокурорский надзор. В деле обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания, значимое место занимает прокурорский надзор. «...Российская прокуратура в силу характера своих функций осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции России и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, составляет единую централизованную систему, имеет достаточную техническую оснащенность и штат хорошо подготовленных, высококвалифицированных работников. Это позволяет рассматривать органы прокуратуры как систему, способную эффективно выявлять правонарушения, пресекать их, принимать необходимые меры воздействия на правонарушителей» [5], – пишет В.Б. Евдокимов.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» по результатам прокурорской проверки исполнения законов в местах принудительного содержания принимаются меры прокурорского реагирования: протест на незаконный правовой акт; представление об устранении нарушений законодательства; постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении; предостережение о недопустимости нарушения закона; заявление в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан (ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ).

При выявлении прокурором в ходе проверки нарушений уголовно-процессуального законодательства им выносятся постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или в орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании виновных лиц (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

В случае выявления по результатам проверки в специальном учреждении грубых нарушений законодательства и наличия основания для постановки вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности руководителя специального учреждения, а также выявления нарушения законодательства в деятельности территориального органа внутренних дел представление об устранении нарушений законодательства направляется руководителю территориального органа внутренних дел.

С целью усиления прокурорского надзора, повышения его эффективности в сфере обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан, в том числе лиц, находящихся в местах принудительного содержания, Генеральной прокуратурой издаются ведомственные нормативные акты, методические рекомендации.

Например, в сфере обеспечения прав, свобод и законных интересов мигрантов, пребывающих в местах их принудительного содержания, изданы: Приказ Генеральной прокуратуры от 1 июля 2015 г. № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции»; методические рекомендации Генпрокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при содержании в специальных учреждениях ФМС России отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства».

В приказе подчеркивается актуальность надзорной деятельности по обеспечению законности в сфере миграции. В нем обращается внимание на системный подход, на необходимость взаимодействия органов прокуратуры, в том числе с правоохранительными и контролирующими органами, институтами гражданского

общества. Также подчеркивается в нем необходимость обращения особого внимания на факты нарушения прав и свобод. В этих целях предписывается проверять соблюдение законодательства при осуществлении органами Федеральной службы судебных приставов и органами внутренних дел функции по выдворению, депортации (реадмиссии) иностранных граждан за пределы Российской Федерации, по их помещению в специально предназначенные для этого учреждения и содержанию в них. В нем обращается внимание на необходимость регулярно, с привлечением контролирующих органов, организовывать проверки соответствия таких учреждений пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологического и иного законодательства.

Заключая рассмотрение вопроса организационного обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства, можно констатировать, что законодательство, содержащее нормы, направленные на обеспечение возможности реализации лицами, находящимися в местах принудительного содержания, своих прав, свобод и законных интересов, в отдельных случаях предусматривает меры, реализация которых ставится в зависимость от наличия определенных условий.

При этом имеют место случаи, когда отсутствуют нормы, обязывающие создавать такие условия. В порядке примера можно привести ст. 26 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». В ней говорится, что администрация мест содержания под стражей обеспечивает подозреваемых и обвиняемых дополнительными платными бытовыми и медико-санитарными услугами при наличии соответствующих условий (выделено мной. – А.К.).

Аналогичная ситуация с предоставлением возможности трудиться. В Федеральном законе «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» говорится о возможности трудиться указанным лицам при наличии «соответствующих условий» (ст. 17). В других законах, регламентирующих правовое положение иных категорий лиц, находящихся в местах принудительного содержания, как уже отмечалось ранее, эта тема вообще никак не обозначена.

Следует отметить декларативность отдельных правовых норм. Примером является норма, предусматривающая создание улучшенных материально-бытовых условий для несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых (ч. 16 Правил внутреннего распорядка в изоляторах

временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел). Однако содержание «улучшенных материально-бытовых условий» не раскрывается ни в одном действующем нормативном правовом акте или методических рекомендациях.

С точки зрения систематизации норм, регламентирующих вопросы контроля и надзора за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся во всех видах рассматриваемых учреждений, в законах, регламентирующих их деятельность, можно выделить в качестве самостоятельной главы (раздел), аналогичную главе 5 Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста», ст. 10 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», устанавливающих контроль и надзор за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в них, его виды.

Представляется, что аналогичным образом должен быть решен вопрос в отношении всех лиц, находящихся в местах принудительного содержания органов внутренних дел, независимо от их вида.

CONTROL AND SUPERVISION OF ENSURING OF RIGHTS, FREEDOMS AND LEGITIMATE INTERESTS OF PERSONS IN PLACES OF DETENTION

A.H. Kankulov

The article is devoted to the realization of rights and freedoms and legitimate interests of persons in places of detention of Internal Affairs agencies. It defines the role of control and supervision in addressing these issues. The essence of the control and supervision by authorized entities is revealed. The author suggests measures for their improvement. The laws regulating the peculiarities of the legal position of persons in different types of detention places are analyzed. The role of the Commissioner for human rights in the Russian Federation in this state control measures is defined. The role of public control and its main tasks are revealed as well. The relevance of supervising to ensure legality in the field of migration is ground upon analysis of specific orders, departmental regulations and guidelines. Attention is drawn to the systematic approach, the need of cooperation between the prosecution agencies, including law enforcement and regulatory agencies, and civil society institutions.

Keywords: control and supervision of places of detention, the Prosecutor's office, public control.

References

1. Grishko A.Ya. Problemy zashchity prav osuzhdennykh regional'nym ombudsmenom // Уголовно-исполнительная политика, законодательство и право: современное состояние и перспективы развития: Сб. материалов круглого стола, посвященного памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации О.В. Филимонова. М., 2014. С. 87–88.
2. Ovodkova L.V. Deyatel'nost' prokuratury i upolnomochennogo po pravam cheloveka po obespecheniyu prav i zakonnykh interesov lic v mestah prinuditel'nogo soderzhaniya: Dis. ... kand. yurid. nauk. Ryazan', 2014.

Список литературы

1. Гришко А.Я. Проблемы защиты прав осужденных региональным омбудсменом // Уголовно-исполнительная политика, законодательство и право: современное состояние и перспективы развития: Сб. материалов круглого стола, посвященного памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации О.В. Филимонова. М., 2014. С. 87–88.
2. Оводкова Л.В. Деятельность прокуратуры и уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания: Дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2014.
3. Гришко А.Я. Уполномоченный по правам человека и обеспечение прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания правоохранительных органов в современных условиях // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2. С. 111.
4. Реент Я.Ю. Организация и правовое регулирование общественного контроля за обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы России: Дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2014.
5. Евдокимов В.Б. Взаимодействие органов прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина // Право и образование. 2013. № 3. С. 103.

3. Grishko A.Ya. Upolnomochennyj po pravam cheloveka i obespechenie prav i zakonnykh interesov lic v mestah prinuditel'nogo soderzhaniya pravoohranitel'nykh organov v sovremennykh usloviyah // Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. 2018. № 2. S. 111.
4. Reent Ya.Yu. Organizaciya i pravovoe regulirovanie obshchestvennogo kontrolya za obespecheniem prav, svobod i zakonnykh interesov lic, soderzhashchihsvya v uchrezhdeniyah ugovolno-ispolnitel'noj sistemy Rossii: Dis. ... kand. yurid. nauk. Ryazan', 2014.
5. Evdokimov V.B. Vzaimodejstvie organov prokuratury s Upolnomochennym po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii v sfere zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Pravo i obrazovanie. 2013. № 3. S. 103.