

"ДОНЕЦКИЙ МЕМОРИАЛ"
ПЕНИТЕНЦИАРНОЕ ОБЩЕСТВО УКРАИНЫ

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В УКРАИНЕ И РОССИИ

Сборник материалов "круглого стола"
"Общественный контроль в местах
принудительного содержания: обмен опытом"

Святогорск, Украина, 20-21 марта 2011 года

Издание подготовлено общественной правозащитной
организацией **"Донецкий Мемориал"** в рамках проекта
"Повышение уровня защиты прав заключенных: пути и методы".

Публикация осуществлена в рамках программы **Human Rights Fund**
при финансовой поддержке **Посольства Королевства Нидерланды**

Донецк
2011

Общественный контроль в Украине и России.
Сборник материалов. - "Донецкий Мемориал", Донецк,
2011. - 66 с.

В издании приведена законодательная база осуществления общественного контроля в Украине и в России, нормативные и регламентирующие документы для структур, осуществляющих общественный контроль, и их членов, а также приведены примеры описаний результатов визитов общественных наблюдательных комиссий и результатов деятельности мобильных групп в МВД (Украина). Материалы сборника подготовлены в рамках проведения "круглого стола" "Общественный контроль в местах принудительного содержания: обмен опытом", состоявшегося 20-21 марта 2011 года в Святогорске, Украина.

Издание рассчитано на широкий круг читателей, интересующихся проблематикой общественного контроля деятельности правоохранительных органов.

КОНТАКТЫ "ДОНЕЦКОГО МЕМОРИАЛА":
а/я 4836, Донецк - 92, 83092, Украина
Тел. /факс 380-62-304-14-71, тел. 380-97-907-06-49
Web-сайты <http://prison.memo.ru> www.ukrprison.org.ua
e-mail: amnesty@skif.net

Підп. до друку 31.03.2011. Формат 60х84 1/16. Папір офсетний.
Друк різнографний. Гарнітура Times. Ум. друк. арк. 3,3.
Обл. вид. арк. 3,6. Зам. 7-01272011. Наклад 500 прим.

Видавниче підприємство "Східний видавничий дім"
(Державне свідоцтво № ДК 697 від 30.11.2001)
83086, м. Донецьк, вул. Артема, 45
тел./факс (062) 338-06-97, 337-04-80

ВСТУПЛЕНИЕ

Общественный контроль соблюдения прав человека в местах принудительного содержания является важной сферой проявления активности общественности. И в Украине, и в России за последние годы накоплен интересный опыт организации и осуществления общественного контроля в этой сфере. Проблемы, которые приходится решать при этом общественным активистам в обеих странах и сложности в их преодолении, имеют много схожих черт, хотя в тоже время имеются и заметные отличия. Обмен опытом в этой сфере представляется хорошим способом повысить эффективность деятельности субъектов общественного контроля. Поэтому донецкая общественная правозащитная организация "Донецкий Мемориал" инициировала проведение международного "круглого стола" на тему **"Общественный контроль в местах принудительного содержания: обмен опытом"**. Он был организован в рамках выполнения проекта "Повышение уровня защиты прав заключенных: пути и методы", поддерживаемого Посольством Королевства Нидерланды, и состоялся 20-21 марта 2011 г. в Святогорске (Донецкая область). В нем приняли участие представители общественных правозащитных организаций Украины и России, украинских научных учреждений и органов власти, занимающихся организацией и осуществлением общественного контроля мест принудительного содержания граждан в своих странах, в частности от России - Валентин Гефтер, директор Института прав человека, Москва, Андрей Бабушкин, член общественной наблюдательной комиссии (далее - ОНК) г. Москва, Ирина Пайкачева, член ОНК Мурманской области, Лариса Фефилова, член ОНК Удмуртии, Любовь Элье, член ОНК Калужской области; от Украины участвовали два бывших помощника Министра МВД по правам человека - Алла Лепеха, Чернигов, и Наталья Козаренко, Херсон, члены мобильных групп и наблюдательных комиссий разных регионов, в том числе Александр Букалов, "Донецкий Мемориал", Андрей Диденко, Харьковская правозащитная группа, Ирина Ухварина, Херсон, Айгуль Муканова и Ирина Яковец, Харьков, а также представители Государственной пенитенциарной службы Украины и Министерства юстиции Украины. Они обсудили состояние проблемы, достижения и трудности, сопутствующие этой деятельности, перспективы и приоритеты развития общественного контроля. Участники встречи отметили позитивные и негативные стороны схем общественного контроля, существующих в России и Украине, поделились опытом практического осуществления визитов в места принудительного содержания.

На встрече был принят **Меморандум об общественном контроле соблюдения прав человека в местах принудительного содержания**, который содержит основные итоги круглого стола, его выводы и рекомендации. Материалы встречи представляют несомненный интерес и могут быть полезны при обсуждении в наших странах развития и совершенствования механизмов общественного контроля.

*Александр Букалов
31 марта 2011 г.*

РОССИЯ

ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ И О СОДЕЙСТВИИ ЛИЦАМ, НАХОДЯЩИМСЯ В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 10.06.2008 N 76-ФЗ

*Принят Государственной Думой 21 мая 2008 года
Одобен Советом Федерации 30 мая 2008 года*

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы участия общественных объединений в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания (далее также - общественный контроль), содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в том числе в создании условий для их адаптации к жизни в обществе.

2. Настоящий Федеральный закон не умаляет права общественных объединений, общественных советов, органов и комиссий на осуществление общественного контроля в соответствии с иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 2. Основные понятия

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) лица, находящиеся в местах принудительного содержания, - лица, подвергнутые административному задержанию и административному аресту; военнослужащие, подвергнутые дисциплинарному аресту; лица, задержанные по подозрению в совершении преступления и (или) обвиняемые в совершении преступления, к которым применена мера пресечения в виде заключения под стражу (далее - подозреваемые и (или) обвиняемые); осужденные к лишению свободы; несовершеннолетние, находящиеся в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел (далее - несовершеннолетние правонарушители); несовершеннолетние, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа органов управления образованием (далее - учебно-воспитательные учреждения закрытого типа) и местах принудительного содержания;

2) места принудительного содержания - 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 (далее - учреждения, исполняющие наказания); дисциплинарные воинские части, гауптвахты; центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел; учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

Статья 3. Правовое регулирование в области общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания

Правовое регулирование в области общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года N 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральным законом от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

Статья 4. Принципы осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания

1. Общественный контроль и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, осуществляются на основе принципов добровольности, равноправия и законности.

2. При осуществлении общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, не допускается вмешательство в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

Статья 5. Субъекты осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания

1. Общественный контроль в соответствии с настоящим Федеральным законом осуществляют:

1) общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах Российской Федерации в порядке, установленном статьей 10 настоящего Федерального закона (далее - общественные наблюдательные комиссии);

2) члены общественных наблюдательных комиссий.

2. Содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в соответствии с настоящим Федеральным законом осуществляют общественные объединения.

Статья 6. Цели и задачи общественных наблюдательных комиссий

1. Общественные наблюдательные комиссии действуют на постоянной основе в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

2. В субъекте Российской Федерации образуется одна общественная наблюдательная комиссия, которая осуществляет свою деятельность в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

3. Основными задачами общественной наблюдательной комиссии являются:

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

2) подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений (далее также - решения) по результатам осуществления общественного контроля;

3) содействие сотрудничеству общественных объединений, администраций мест принудительного содержания, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих в пределах территории субъекта Российской Федерации полномочия по обеспечению законных прав и свобод, а также условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

4. Общественные наблюдательные комиссии не являются юридическими лицами.

Статья 7. Состав общественной наблюдательной комиссии

Совет Общественной палаты Российской Федерации (далее - совет Общественной палаты) устанавливает для каждого субъекта Российской Федерации численность общественной наблюдательной комиссии, в составе которой не может быть менее пяти и более двадцати членов.

Статья 8. Регламент общественной наблюдательной комиссии

1. Регламент общественной наблюдательной комиссии утверждается на ее первом заседании.

2. Регламент общественной наблюдательной комиссии устанавливает порядок:

1) проведения заседаний общественной наблюдательной комиссии, их периодичность и правомочность;

2) подготовки и рассмотрения вопросов на заседании общественной наблюдательной комиссии;

3) принятия и оформления решений общественной наблюдательной комиссии;

4) осуществления иных форм деятельности общественной наблюдательной комиссии в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Статья 9. Обеспечение деятельности общественных наблюдательных комиссий

1. Общественное объединение, выдвинувшее в соответствии со статьей 10 настоящего Федерального закона кандидатуру в состав общественной наблюдательной комиссии, в случае назначения выдвинутого кандидата членом общественной наблюдательной комиссии возмещает расходы, связанные с осуществлением его полномочий, и оказывает содействие в материально-техническом и информационном обеспечении деятельности соответствующей общественной наблюдательной комиссии.

2. Обеспечение деятельности общественных наблюдательных комиссий может осуществляться также иными не запрещенными федеральными законами способами.

Статья 10. Порядок формирования общественных наблюдательных комиссий и наделения полномочиями членов общественных наблюдательных комиссий

1. Не позднее чем за 90 дней до истечения срока полномочий общественной наблюдательной комиссии, а также в случаях, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 11 настоящего Федерального закона, секретарь Общественной палаты Российской Федерации (далее - секретарь Общественной палаты) помещает в «Российской газете» и периодических печатных изданиях, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями)

редакций которых являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации, уведомление о начале процедуры выдвижения кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии нового состава (далее - уведомление).

2. Правом на выдвижение кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии обладает общероссийское, межрегиональное или региональное общественное объединение, имеющее государственную регистрацию, осуществляющее свою деятельность не менее пяти лет со дня его создания, уставной целью или направлением деятельности которого является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина. Руководящий коллегиальный орган общественного объединения может выдвинуть не более двух кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии.

3. Не могут быть допущены к выдвижению кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии общественные объединения, которым в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 года N 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» вынесено предупреждение в письменной форме о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, в течение одного года со дня вынесения предупреждения, если оно не было признано судом незаконным, а также общественные объединения, деятельность которых приостановлена в соответствии с указанным Федеральным законом, если решение о приостановлении не было признано судом незаконным.

4. Не позднее 60 дней со дня опубликования уведомления общественное объединение направляет секретарю Общественной палаты заявление о выдвижении кандидатуры в состав общественной наблюдательной комиссии. К заявлению должны быть приложены:

1) решение руководящего коллегиального органа общественного объединения;

2) нотариально заверенная копия документа, подтверждающего факт внесения записи об общественном объединении в единый государственный реестр юридических лиц;

3) устав общественного объединения;

4) информация о деятельности общественного объединения;

5) сведения о кандидате в члены общественной наблюдательной комиссии, подтверждающие соответствие кандидата требованиям, предусмотренным статьей 12 настоящего Федерального закона;

6) заявление кандидата в письменной форме, подтверждающее его желание войти в состав общественной наблюдательной комиссии.

5. Секретарь Общественной палаты вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о проверке сведений о кандидате в члены общественной наблюдательной комиссии и выдвинувшем его общественном объединении, представленных в соответствии с настоящей статьей и статьей 12 настоящего Федерального закона. Указанные органы обязаны сообщить о результатах проверки в течение 10 дней.

6. Совет Общественной палаты рассматривает поступившие заявления не позднее 60 дней со дня опубликования уведомления и иные материалы, предусмотренные частью 4 настоящей статьи, и в срок, не превышающий 80 дней со дня опубликования уведомления, принимает решение о назначении члена общественной наблюдательной комиссии либо об отклонении предложенной кандидатуры. О результате рассмотрения заявления о выдвижении кандидатуры в состав общественной наблюдательной комиссии сообщается общественному объединению, выдвинувшему кандидатуру.

7. В течение 10 дней со дня принятия советом Общественной палаты решения о назначении члена общественной наблюдательной комиссии в порядке, определяемом

советом Общественной палаты, члену общественной наблюдательной комиссии выдается мандат члена общественной наблюдательной комиссии. Образец указанного мандата утверждается советом Общественной палаты. В мандате указываются субъект Российской Федерации, в котором образуется общественная наблюдательная комиссия, и срок полномочий члена общественной наблюдательной комиссии. Мандат дает право члену общественной наблюдательной комиссии осуществлять свои полномочия на территории указанного субъекта Российской Федерации и в указанный период.

8. Секретарь Общественной палаты информирует руководителей федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых находятся места принудительного содержания, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной регистрации общественных объединений, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченного по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации и общественную палату субъекта Российской Федерации о том, что общественная наблюдательная комиссия сформирована в правомочном составе, а также об изменениях в ее составе.

9. Общественная наблюдательная комиссия является сформированной в правомочном составе, если назначены не менее двух третей от установленной в соответствии со статьей 7 настоящего Федерального закона ее численности. Заседание общественной наблюдательной комиссии является правомочным, если на нем присутствуют не менее половины от числа назначенных членов общественной наблюдательной комиссии.

10. В случае если общественная наблюдательная комиссия не сформирована в правомочном составе, не менее трех руководящих коллегиальных органов общественных объединений, обладающих правом на выдвижение кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии, вправе обратиться к секретарю Общественной палаты с предложением о продолжении процедуры формирования общественной наблюдательной комиссии в соответствующем субъекте Российской Федерации. Указанное обращение является основанием для начала процедуры дополнительного выдвижения кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии, осуществляемой в порядке, установленном частями 1 - 8 настоящей статьи.

11. Срок полномочий общественной наблюдательной комиссии составляет два года.

12. Первое заседание общественной наблюдательной комиссии должно быть проведено не позднее 30 дней со дня, когда она была сформирована в правомочном составе. На первом заседании общественной наблюдательной комиссии утверждается ее регламент, избираются председатель комиссии и его заместитель (заместители).

13. Полномочия общественной наблюдательной комиссии прекращаются со дня первого заседания общественной наблюдательной комиссии нового состава, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 11 настоящего Федерального закона.

14. Член общественной наблюдательной комиссии наделяется полномочиями на срок полномочий общественной наблюдательной комиссии, в состав которой он входит.

15. Секретарь Общественной палаты в «Российской газете» и периодических печатных изданиях, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации, помещает:

- 1) сообщение о том, что общественная наблюдательная комиссия сформирована в правомочном составе;
- 2) сообщение о приостановлении либо прекращении деятельности состава общественной наблюдательной комиссии;

3) сведения о составе общественной наблюдательной комиссии и об изменениях в нем;

4) сведения о месте нахождения общественной наблюдательной комиссии.

Статья 11. Приостановление и прекращение деятельности состава общественной наблюдательной комиссии

1. Деятельность состава общественной наблюдательной комиссии приостанавливается советом Общественной палаты с момента утраты общественной наблюдательной комиссией правомочности, установленной частью 9 статьи 10 настоящего Федерального закона, а также по иным основаниям в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. В случаях неоднократных нарушений общественной наблюдательной комиссией Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, настоящего Федерального закона и иных федеральных законов либо систематического осуществления общественной наблюдательной комиссией деятельности, противоречащей ее целям, совет Общественной палаты по представлению прокурора соответствующего субъекта Российской Федерации вправе принять решение о прекращении деятельности состава общественной наблюдательной комиссии.

3. Деятельность состава общественной наблюдательной комиссии признается советом Общественной палаты прекращенной, если она не сформирована в правомочном составе в порядке, установленном частью 10 статьи 10 настоящего Федерального закона.

Статья 12. Члены общественных наблюдательных комиссий

1. Членом общественной наблюдательной комиссии может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 25 лет и имеющий опыт работы в области защиты прав граждан. Члены общественной наблюдательной комиссии осуществляют свою деятельность на общественных началах.

2. Членом общественной наблюдательной комиссии не может быть лицо, имеющее судимость либо признанное решением суда недееспособным или ограничено дееспособным. Одно и то же лицо не может быть назначено членом общественной наблюдательной комиссии одного субъекта Российской Федерации более трех раз подряд.

3. Членами общественных наблюдательных комиссий 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.

Статья 13. Приостановление полномочий члена общественной наблюдательной комиссии

1. Полномочия члена общественной наблюдательной комиссии приостанавливаются при наличии одного из следующих оснований:

1) административное задержание члена общественной наблюдательной комиссии на срок более трех часов (в случае, если в отношении его ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест, - на время административного задержания);

2) привлечение члена общественной наблюдательной комиссии в качестве подозреваемого или обвиняемого - с момента фактического задержания его в качестве лица, подозреваемого в совершении преступления, до прекращения уголовного преследования в отношении данного лица в связи с отсутствием состава преступления или непричастностью к совершению преступления либо до вступления в законную силу оправдательного приговора суда в его отношении;

3) назначение члену общественной наблюдательной комиссии административного наказания в виде административного ареста - на время административного ареста.

2. В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 части 1 настоящей статьи, лицо, производящее дознание, или следователь направляет секретарю Общественной палаты и в соответствующую общественную наблюдательную комиссию уведомление о привлечении члена общественной наблюдательной комиссии в качестве подозреваемого или обвиняемого.

Статья 14. Прекращение полномочий члена общественной наблюдательной комиссии

1. Полномочия члена общественной наблюдательной комиссии прекращаются при наличии одного из следующих оснований:

1) истечение срока полномочий общественной наблюдательной комиссии, в состав которой он входит;

2) возникновение основания, предусмотренного частью 3 статьи 12 настоящего Федерального закона;

3) обращение члена общественной наблюдательной комиссии к секретарю Общественной палаты с заявлением в письменной форме о выходе из состава общественной наблюдательной комиссии - со дня подачи заявления;

4) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении члена общественной наблюдательной комиссии либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;

5) вступление в законную силу решения суда о признании члена общественной наблюдательной комиссии недееспособным или ограниченно дееспособным;

6) утрата членом общественной наблюдательной комиссии гражданства Российской Федерации либо приобретение гражданства иностранного государства;

7) вступление в законную силу решения суда о признании члена общественной наблюдательной комиссии безвестно отсутствующим;

8) смерть члена общественной наблюдательной комиссии или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим;

9) решения руководящего коллегиального органа общественного объединения, выдвинувшего кандидатуру члена общественной наблюдательной комиссии, об отзыве указанного члена общественной наблюдательной комиссии в связи с ненадлежащим исполнением своих обязанностей;

10) ликвидация, а также реорганизация в форме разделения общественного объединения, выдвинувшего кандидатуру члена общественной наблюдательной комиссии;

11) прекращение деятельности состава общественной наблюдательной комиссии.

2. Общественная наблюдательная комиссия в течение трех дней информирует секретаря Общественной палаты о прекращении полномочий члена общественной наблюдательной комиссии и об основаниях досрочного прекращения полномочий, за исключением случая, предусмотренного пунктом 3 части 1 настоящей статьи.

Статья 15. Формы деятельности общественной наблюдательной комиссии

1. Основными формами деятельности общественной наблюдательной комиссии являются:

1) посещение мест принудительного содержания для осуществления общественного контроля в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами;

2) рассмотрение предложений, заявлений и жалоб лиц, находящихся в местах принудительного содержания, иных лиц, которым стало известно о нарушении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания;

3) подготовка решений по результатам проведения общественного контроля. Решения общественной наблюдательной комиссии носят рекомендательный характер;

4) направление материалов по итогам осуществления

общественного контроля Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченному по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации, в Общественную палату Российской Федерации, общественную палату соответствующего субъекта Российской Федерации, общественные объединения, выдвинувшие кандидатов в члены общественной наблюдательной комиссии, средства массовой информации, соответствующие федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также в иные компетентные государственные органы или их должностным лицам;

5) взаимодействие по вопросам, относящимся к ее деятельности, с органами государственной власти Российской Федерации, государственными органами, не являющимися органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, Общественной палатой Российской Федерации, общественными палатами субъектов Российской Федерации, общественными объединениями, средствами массовой информации, общественными наблюдательными комиссиями, образованными в других субъектах Российской Федерации, и иными субъектами по своему усмотрению;

6) участие в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации в работе комиссий исправительных учреждений при решении вопросов о переводе осужденных из одних условий отбывания наказания в другие;

7) проведение мероприятий (общественных обсуждений, слушаний) по вопросам своей деятельности.

2. Руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе привлекать общественную наблюдательную комиссию к участию в работе общественных советов, создаваемых при соответствующих органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по вопросам, относящимся к деятельности общественной наблюдательной комиссии. В этом случае руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают участие членов общественной наблюдательной комиссии в работе указанных общественных советов.

3. Общественная наблюдательная комиссия для реализации целей и решения задач, определенных настоящим Федеральным законом, вправе участвовать в иной деятельности, не противоречащей настоящему Федеральному закону, иным федеральным законам.

4. О планируемых посещениях мест принудительного содержания общественная наблюдательная комиссия уведомляет соответствующий территориальный орган уголовного-исполнительной системы, орган внутренних дел, пограничный орган федеральной службы безопасности, орган управления образованием Российской Федерации, указывая намеченные к посещению места принудительного содержания и даты посещения, а также вправе уведомить прокурора соответствующего субъекта Российской Федерации, приравненных к нему военных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур (по предметам их ведения).

Статья 16. Полномочия членов общественной наблюдательной комиссии

1. Члены общественной наблюдательной комиссии при осуществлении общественного контроля вправе:

1) в составе не менее двух членов общественной наблюдательной комиссии без специального разрешения, в установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся места принудительного содержания, порядке посещать места принудительного содержания при соблюдении установленных в них правил внутреннего распорядка. Члены об-

публичной наблюдательной комиссии вправе посещать камеры, карцеры, стационарные отделения, прогулочные дворiki, библиотеки, столовые, штрафные и дисциплинарные изоляторы, одиночные камеры, помещения для обеспечения личной безопасности осужденных, иные помещения мест принудительного содержания, за исключением объектов и сооружений, обеспечивающих безопасность и охрану осужденных, на посещение которых необходимо согласие начальников соответствующих мест принудительного содержания;

2) беседовать с лицами, подвергнутыми административному задержанию и административному аресту, военнослужащими, подвергнутыми дисциплинарному аресту, осужденными к лишению свободы, несовершеннолетними правонарушителями, несовершеннолетними, находящимися в учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа и местах принудительного содержания, в условиях и порядке, которые установлены уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации, иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Российской Федерации;

3) беседовать с подозреваемыми и (или) обвиняемыми, содержащимися под стражей, по вопросам обеспечения их прав в местах принудительного содержания в условиях, позволяющих представителю администрации соответствующего места принудительного содержания видеть их и слышать, и в порядке, установленном уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации, иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Российской Федерации;

4) в соответствии с законодательством Российской Федерации принимать и рассматривать предложения, заявления и жалобы лиц, находящихся в местах принудительного содержания, иных лиц, которым стало известно о нарушении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания;

5) в установленном законодательством Российской Федерации порядке запрашивать у администраций мест принудительного содержания и получать от них сведения и документы, необходимые для проведения общественного контроля и подготовки заключений, предложений или обращений общественной наблюдательной комиссии;

6) обращаться к должностным лицам администраций мест принудительного содержания, органов прокуратуры, органов внутренних дел, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов Министерства обороны Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, органов управления образованием Российской Федерации по вопросам обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

2. При осуществлении своих полномочий члены общественной наблюдательной комиссии обязаны соблюдать положения нормативных правовых актов, регулирующих работу мест принудительного содержания, а также подчиняться законным требованиям администраций мест принудительного содержания. Проведение общественного контроля не должно создавать препятствий осуществлению процессуальных действий.

3. В период действия режима особых условий в местах принудительного содержания полномочия членов общественной наблюдательной комиссии посещать указанные места осуществляются с согласия руководителя федерального или соответствующего территориального органа уголовно-исполнительной системы, органа внутренних дел, пограничного органа федеральной службы безопасности, органа управления образованием Российской Федерации.

4. Члены общественной наблюдательной комиссии для реализации целей и решения задач, определенных настоящим Федеральным законом, вправе участвовать в иной деятельности, не противоречащей настоящему Федеральному закону, иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Статья 17. Ограничения деятельности члена общественной наблюдательной комиссии

1. Член общественной наблюдательной комиссии не вправе осуществлять общественный контроль в месте принудительного содержания в случае, если там содержится его близкий родственник (супруг (супруга), родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки), а также в случае, если член общественной наблюдательной комиссии является потерпевшим, свидетелем, защитником или иным лицом, участвующим в производстве по уголовному делу, к которому причастно лицо, находящееся в месте принудительного содержания.

2. При наличии обстоятельств, указанных в части 1 настоящей статьи, начальник места принудительного содержания вправе в соответствии со своим приказом или распоряжением не допустить члена общественной наблюдательной комиссии в место принудительного содержания. Указанные приказ или распоряжение могут быть обжалованы членом общественной наблюдательной комиссии в вышестоящий орган либо в суд.

3. Член общественной наблюдательной комиссии не вправе получать материальное вознаграждение за свою деятельность по осуществлению общественного контроля.

Статья 18. Обеспечение безопасности членов общественной наблюдательной комиссии

Администрация места принудительного содержания обеспечивает безопасность членов общественной наблюдательной комиссии и организует их сопровождение при посещении ими мест принудительного содержания.

Статья 19. Порядок рассмотрения заключений, предложений и обращений общественной наблюдательной комиссии государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами

Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица рассматривают направленные в их адрес заключения, предложения и обращения общественной наблюдательной комиссии и информируют ее о результатах рассмотрения указанных заключений, предложений и обращений в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 20. Недопустимость разглашения членами общественной наблюдательной комиссии данных предварительного расследования

1. Член общественной наблюдательной комиссии не вправе разглашать данные предварительного расследования, ставшие ему известными при осуществлении своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

2. Лицо, производящее дознание, или следователь в необходимых случаях предупреждает члена общественной наблюдательной комиссии о недопустимости разглашения данных предварительного расследования, ставших ему известными при осуществлении своих полномочий, о чем член общественной наблюдательной комиссии берет на подпись о предупреждении об уголовной ответственности в соответствии со статьей 310 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Статья 21. Порядок оказания содействия общественных объединений лицам, находящимся в местах принудительного содержания

1. Общественные объединения оказывают содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в вопросах обеспечения благоприятных условий их содержания, создания условий для их адаптации к жизни в обществе. Общественные объединения оказывают содействие администрации учреждения, исполняющего наказания, в целях исправления осужденных к лишению свободы. Указанное содействие осуществляется в формах и порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Для оказания содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, общественные объединения обязаны согласовывать с администрациями мест принудительного содержания планируемые мероприятия, сроки их проведения и указывать персональные данные (фамилия, имя, отчество) участвующих в них представителей общественных объединений.

Статья 22. Формы содействия общественных объединений лицам, находящимся в местах принудительного содержания

1. Основными формами содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, являются:

1) участие в решении вопросов их трудового, жилищно-бытового устройства, медицинского обслуживания и социального обеспечения;

2) участие в обустройстве лиц, находящихся на издании подвергнутых административному аресту, подозреваемых и (или) обвиняемых, осужденных к лишению свободы, в случаях, если указанных лиц необходимо поместить в медицинские учреждения или учреждения социального обслуживания либо они нуждаются в постороннем уходе;

3) участие в обеспечении их свободы совести и вероисповедания;

4) оказание содействия администрации места принудительного содержания в создании новых рабочих мест для осужденных к лишению свободы, размещении производственных заказов в исправительных учреждениях и на их предприятиях;

5) оказание помощи администрации места принудительного содержания в получении лицами, находящимися в местах принудительного содержания, общего образования, профессиональной подготовки, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования;

6) оказание помощи администрации воспитательной колонии в организации учебно-воспитательного процесса;

7) оказание помощи администрации места принудительного содержания в организации досуга осужденных к лишению свободы, несовершеннолетних правонарушителей (организация концертов, выставок, лекций, просмотров кино- и видеофильмов, других культурных и просветительских мероприятий), проведении мероприятий по правовому просвещению осужденных к лишению свободы, несовершеннолетних правонарушителей;

8) оказание содействия администрации места принудительного содержания в улучшении библиотечного обслуживания подозреваемых и (или) обвиняемых, осужденных к лишению свободы, несовершеннолетних правонарушителей, организации их подписки на газеты и журналы, оборудовании спортивных площадок в учреждениях, исполняющих наказания, обеспечении их спортивным оборудованием и инвентарем;

9) оказание помощи психологической службе учреждения, исполняющего наказания;

10) участие в обучении осужденных к лишению свободы методам профилактики опасных инфекционных заболеваний;

11) участие в проведении мероприятий по пропаганде законопослушного поведения, здорового образа жизни, поддержке и укреплению социально полезных связей осужденных к лишению свободы, несовершеннолетних правонарушителей;

12) участие в работе попечительских советов воспитательных колоний;

13) оказание содействия в поддержании и укреплении связей между осужденными к лишению свободы, несовершеннолетними правонарушителями и их семьями, налаживании контактов с лицами и организациями, находящимися за пределами мест принудительного содержания;

14) оказание содействия в обеспечении деятельности соответствующих общественных наблюдательных комиссий;

15) оказание материальной поддержки местам прину-

дительного содержания в целях укрепления их материальной-технической базы;

16) иные формы содействия.

2. Общественное объединение может участвовать в иной деятельности, направленной на улучшение функционирования мест принудительного содержания, не противоречащей настоящему Федеральному закону, иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Статья 23. Оказание общественными объединениями материальной поддержки местам принудительного содержания

1. Общественные объединения могут оказывать материальную поддержку местам принудительного содержания в порядке, установленном настоящей статьей и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Общественные объединения при оказании материальной поддержки местам принудительного содержания вправе определять цель использования предоставляемых ими денежных или иных материальных средств. В этом случае общественное объединение заключает с администрацией места принудительного содержания соответствующие договоры.

3. Общественные объединения, оказавшие материальную поддержку в порядке, установленном частью 2 настоящей статьи, вправе получить информацию об использовании денежных или иных материальных средств не позднее 30 дней со дня получения администрацией места принудительного содержания просьбы о предоставлении соответствующей информации.

4. В случае нецелевого использования средств материальной поддержки общественное объединение извещает об этом соответствующий федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится место принудительного содержания. Указанный федеральный орган исполнительной власти проводит проверку и информирует общественное объединение о результатах проверки и принятых мерах.

Статья 24. Ответственность члена общественной наблюдательной комиссии при осуществлении общественного контроля. Ответственность за воспрепятствование осуществлению общественного контроля

1. Нарушение членом общественной наблюдательной комиссии требований уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов по вопросам исполнения наказаний, а также неисполнение законных требований администрации места принудительного содержания влекут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

2. Разглашение данных предварительного расследования, ставших известными члену общественной наблюдательной комиссии при осуществлении своих полномочий, предупрежденному в порядке, установленном частью 2 статьи 20 настоящего Федерального закона, влечет уголовную ответственность.

3. Воспрепятствование осуществлению общественного контроля влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 25. Надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации субъектами осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания

Надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации субъектами осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, осуществляет прокуратура Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Статья 26. Заключительные положения

1. В течение 30 дней со дня вступления в силу настоящего Федерального закона секретарь Общественной палаты помещает в «Российской газете» и периодических печатных изданиях, учредителями (соучредителями) кото-

рых или учредителями (соучредителями) редакций которых являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации, информацию о начале процедуры выдвижения кандидатур членов общественных наблюдательных комиссий. Дальнейшая процедура формирования состава общественных наблюдательных комиссий осуществляется в соответствии со статьей 10 настоящего Федерального закона.

2. В течение 90 дней со дня вступления в силу настоящего Федерального закона федеральные органы исполни-

тельной власти, в ведении которых находятся места принудительного содержания, определяют порядок их посещения членами общественных наблюдательных комиссий.

Статья 27. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 сентября 2008 года.

Президент Российской Федерации
Д. МЕДВЕДЕВ

"О ПОРЯДКЕ ПОСЕЩЕНИЯ МЕСТ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЧЛЕНАМИ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ"

Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации

от 6 марта 2009 г. N 196 г. Москва

Опубликовано в "Российской газете" 24 апреля 2009 г.

ЗАРЕГИСТРИРОВАН В МИНЮСТЕ РФ 9 апреля 2009 г. Регистрационный N 13731

В целях реализации Федерального закона от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания"¹ -

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Утвердить прилагаемое Положение о порядке посещения мест принудительного содержания органов внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий².

2. Министрам внутренних дел, начальникам ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, УВДТ, ОВДРО:

2.1. Принимать меры к информированию лиц, находящихся в местах принудительного содержания органов внутренних дел Российской Федерации о Положении, утвержденном настоящим приказом.

2.2. Незамедлительно направлять информацию в МВД

России о посещениях мест принудительного содержания комиссиями, представителями аппарата уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, международными правозащитными организациями. Принимать меры реагирования по устранению недостатков в области соблюдения прав человека.

2.3. ГИАЦ МВД России (Е.В. Мартынову) совместно с ДООП МВД России (М.Н. Артамошкину) учитывать сведения о посещении мест принудительного содержания комиссиями, представителями аппарата уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, международными правозащитными организациями в статистической отчетности.

3. Контроль за выполнением настоящего приказа возложить на заместителей Министра по курируемым направлениям деятельности и ОИД МВД России.

Министр генерал армии
Р. Нургалиев

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПОЛОЖЕНИЕ

о порядке посещения мест принудительного содержания органов внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий

1. Настоящее Положение определяет порядок посещения членами общественных наблюдательных комиссий при осуществлении общественного контроля изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых, специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке, центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел и иных помещений органов внутренних дел, предназначенных для содержания лиц, доставленных или задержанных в связи с совершением ими административных правонарушений, лиц, доставленных в связи с их нахождением в розыске, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

2. Правовую основу настоящего Положения составляют Конституция Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. N 1026-1 "О милиции", Федеральный закон от 10 июня 2008 г. N 76-ФЗ "Об обще-

ственном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания", Федеральный закон от 15 июля 1995 г. N 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений", Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Правила внутреннего распорядка изоляторов временного содержания органов внутренних дел, утвержденные приказом МВД России от 22 ноября 2005 г. N 9507, Инструкция по организации деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, утвержденная приказом МВД России от 2 апреля 2004 г. N 2158, другие нормативные правовые акты МВД России.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, N 24, ст. 2789.

² Далее - комиссии.

3. Руководители органов внутренних дел:

3.1. Предоставляют председателю комиссии почтовый адрес, контактные номера телефонной и факсимильной связи, по которым осуществляется уведомление, а также адреса подведомственных органу внутренних дел мест принудительного содержания, которые могут стать объектами общественного контроля.

3.2. При получении от комиссии уведомления о планируемых посещениях мест принудительного содержания [9] сообщают эти сведения начальникам (заместителям начальников) подведомственных органу внутренних дел мест принудительного содержания.

В случае отсутствия руководителя органа внутренних дел указанную информацию принимает оперативный дежурный по органу внутренних дел (дежурные мест принудительного содержания), который, в свою очередь, незамедлительно ставит в известность руководителей, указанных в данном подпункте, о предстоящем посещении членами комиссии мест принудительного содержания.

4. В целях обеспечения работы комиссий администрация места принудительного содержания:

4.1. Назначает должностных лиц, обеспечивающих сопровождение и безопасность членов комиссии во время посещения места принудительного содержания.

4.2. Предоставляет членам комиссии для ознакомления документацию о проведении медицинских осмотров содержащихся лиц при их поступлении в место принудительного содержания и убытии из него, а также документацию, касающуюся обеспечения их прав в части предоставления им трехразового питания, первой медицинской помощи и проведения санитарной обработки.

4.3. Осуществляет допуск членов комиссии для проведения бесед с лицами, подвергнутыми административному задержанию и административному аресту, несовершеннолетним и находящимися в учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа и местах принудительного содержания, в условиях и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации, беседовать с подозреваемыми и (или) обвиняемыми, содержащимися под стражей, по вопросам обеспечения их прав

в местах принудительного содержания в условиях, позволяющих представителю администрации соответствующего места принудительного содержания видеть их и слышать, и в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

5. Начальник места принудительного содержания при получении сообщения о прибытии комиссии, уточняет наличие обстоятельств, препятствующих осуществлению контроля.

6. При посещении места принудительного содержания члены комиссий подчиняются законным требованиям администрации места принудительного содержания, направленным на соблюдение режима содержания и обеспечение процессуальных действий во время работы комиссии.

7. По прибытии в место принудительного содержания комиссию встречает его начальник или лицо, которому поручено сопровождать комиссию при посещении.

8. Члены комиссии пропускаются на территорию места принудительного содержания по предъявлению мандата установленного образца [12] и документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации, и в сопровождении должностного лица органа внутренних дел либо должностного лица места принудительного содержания.

9. Кино-, фото- и видеосъемка лиц, находящихся в месте принудительного содержания, может осуществляться членами комиссии, если это не противоречит законодательству Российской Федерации и не нарушает правил внутреннего распорядка мест принудительного содержания:

9.1. Несовершеннолетних - с согласия их родителей или иных законных представителей и согласия в письменной форме самого лица, находящегося в месте принудительного содержания.

9.2. Лиц, арестованных в административном порядке, - с разрешения должностного лица органа внутренних дел и согласия в письменной форме самого лица, находящегося в месте принудительного содержания.

9.3. Лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, - с разрешения должностного лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, и согласия в письменной форме самого лица, находящегося в месте принудительного содержания.

Министерство юстиции Российской Федерации ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий

ПРИКАЗ

от 28 ноября 2008 года N 652

В соответствии с требованиями Федерального закона от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, N 24, ст.2789) с целью обеспечения деятельности общественных наблюдательных комиссий при посещении учреждений уголовно-исполнительной системы

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Утвердить прилагаемое Положение о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий.

2. Начальникам территориальных органов уголовно-исполнительной системы:

- в системе занятий по служебной подготовке с сотрудниками уголовно-исполнительной системы организовать

Зарегистрировано в Министерстве юстиции РФ
12 января 2009 года, регистрационный N 13060

изучение требований Федерального закона от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» и настоящего Положения;

- организовать проведение разъяснительной работы о деятельности общественных наблюдательных комиссий среди подозреваемых, обвиняемых и осужденных к лишению свободы;

- обеспечить соблюдение требований Положения и организовать эффективное взаимодействие учреждений и органов уголовно-исполнительной системы с общественными наблюдательными комиссиями.

3. Контроль за исполнением приказа возложить на первого заместителя директора ФСИН России Э.В.Петрухина.

Директор Ю.И.Калинин

ПОЛОЖЕНИЕ

о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий (фрагменты)

I. Общие положения

1. Настоящее Положение устанавливает порядок посещения следственных изоляторов и учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, уголовно-исполнительной системы (далее - учреждения УИС) членами общественных наблюдательных комиссий (далее - комиссии) при осуществлении общественного контроля.

II. Порядок уведомления территориальных органов уголовно-исполнительной системы о посещении учреждений УИС членами общественных наблюдательных комиссий

3. Начальник территориального органа уголовно-исполнительной системы предоставляет председателю соответствующей комиссии, созданной в установленном законом порядке, почтовый адрес, контактные номера телефонной и факсимильной связи, по которым осуществляется уведомление. Председатель комиссии предоставляет начальнику территориального органа уголовно-исполнительной системы список членов комиссии с указанием контактных номеров телефонов и сведения о местонахождении комиссии.

4. О планируемых посещениях учреждений УИС комиссия уведомляет соответствующий территориальный орган уголовно-исполнительной системы, указывая намеченные к посещению учреждения УИС, даты и время посещения. Эти сведения сообщаются начальнику территориального органа уголовно-исполнительной системы или его заместителям. В случае отсутствия руководителей территориального органа уголовно-исполнительной системы данную информацию принимает оперативный дежурный по территориальному органу уголовно-исполнительной системы, который, в свою очередь, незамедлительно ставит в известность указанных выше руководителей.

5. По получении уведомления должностные лица, указанные в п.4 настоящего Положения, информируют о предстоящем посещении членами комиссии начальников соответствующих учреждений УИС или их заместителей, либо оперативного дежурного исправительной (воспитательной) колонии, дежурного помощника начальника следственного изолятора (тюрьмы), который, в свою очередь, незамедлительно информирует руководство учреждения УИС.

III. Порядок обеспечения деятельности членов комиссий при посещении учреждений УИС

6. Руководители территориальных органов и учреждений уголовно-исполнительной системы принимают исчерпывающие меры по реализации полномочий членов комиссий при посещении ими учреждений УИС.

7. Начальник учреждения УИС при получении сообщения о прибытии членов комиссии уточняет наличие обстоятельств, препятствующих посещению членами комиссии учреждения УИС в соответствии с требованиями части 1 статьи 17 Федерального закона от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания".

8. При нарушении членами комиссии требований уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов по вопросам исполнения наказаний, а также требований Федерального закона от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" начальник учрежде-

ния УИС незамедлительно сообщает об этом начальнику территориального органа УИС, который, в свою очередь, информирует об этом ФСИН России.

9. По прибытии в учреждение УИС членов комиссии встречает начальник учреждения УИС или лицо, которому вышестоящим руководством поручено сопровождать их при посещении учреждения УИС.

10. Члены комиссии пропускаются на территорию учреждения УИС по предъявлению мандата установленного образца и документа, удостоверяющего личность члена комиссии, в сопровождении должностного лица учреждения или органа, исполняющего наказания.

11. Для осуществления деятельности комиссий администрация учреждений УИС:

проводит разъяснительную работу с подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными к лишению свободы о целях, задачах и формах деятельности комиссий. На информационных стендах размещает списки членов комиссии с указанием ее почтового адреса;

назначает лиц, обеспечивающих сопровождение и безопасность членов комиссии во время посещения учреждения УИС;

создает возможность для бесед членов комиссии с подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными, в том числе предоставляет помещения для индивидуальных бесед и принятия жалоб, оснащенные необходимой мебелью, канцелярскими принадлежностями, а также оборудованные кнопкой тревожной сигнализации;

обеспечивает возможность участия членов комиссии в коллективных мероприятиях (вечерах вопросов и ответов, культурно-массовых и спортивных мероприятиях).

12. Жалобы и заявления подозреваемых, обвиняемых и осужденных принимаются и оформляются в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации.

13. Кино-, фото- и видеосъемка подозреваемых и обвиняемых, их интервьюирование осуществляются с разрешения должностного лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, а также с согласия в письменной форме самих подозреваемых и обвиняемых.

4. Кино-, фото- и видеосъемка осужденных к лишению свободы, их интервьюирование осуществляются с согласия в письменной форме самих осужденных.

15. Кино-, фото- и видеосъемка объектов, обеспечивающих безопасность и охрану осужденных к лишению свободы, осуществляются с разрешения в письменной форме администрации учреждения или органа, исполняющего наказания.

16. Посещение учреждения УИС, расположенного на территории субъекта Российской Федерации, но не входящего в состав территориального органа уголовно-исполнительной системы данного субъекта Российской Федерации, осуществляется в соответствии с требованиями законодательства комиссией субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено учреждение УИС. При этом комиссия уведомляет о посещении территориальный орган уголовно-исполнительной системы, в состав которого входит учреждение УИС.

*Утверждены советом Общественной палаты
Российской Федерации 13 августа 2008 года.
Протокол № 6.*

РЕКОМЕНДАЦИИ

по выдвижению кандидатов в члены общественных наблюдательных комиссии по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания

Настоящие Рекомендации подготовлены в соответствии с Федеральным законом от 10.06.2008 года № 78-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об Общественной палате Российской Федерации", Федеральным законом от 10.06.2008 года № 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" (далее - Закон), иными федеральными законами и Регламентом Общественной палаты Российской Федерации.

Рекомендации подготовлены для общественных объединений, изъявивших желание принять участие в выдвижении кандидатуры в состав общественных наблюдательных комиссий, осуществляющих контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания (далее - общественная наблюдательная комиссия).

В соответствии пунктом 2 статьи 10 Закона правом на выдвижение кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии обладают:

- общероссийское общественное объединение, осуществляющее свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации, в которых имеет свои структурные подразделения - организации, отделения или филиалы и представительства;

- межрегиональное общественное объединение, осуществляющее свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов Российской Федерации, в которых имеет свои структурные подразделения - организации, отделения или филиалы и представительства;

- региональное общественное объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями в пределах территории одного субъекта Российской Федерации.

Кроме того, правом на выдвижение кандидатур в состав общественных наблюдательных комиссий, обладают также союзы (ассоциации) общественных объединений, созданные в соответствии со статьей 13 Федерального закона от 14.04.1995 года № 82-ФЗ "Об общественных объединениях".

При этом, в соответствии с Законом, к выдвижению кандидатур в состав общественных наблюдательных комиссий допускаются только те общественные объединения, уставной целью или направлением деятельности которых является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина, и осуществляющие деятельность не менее 5 лет, имеющие государственную регистрацию.

Общественные объединения, которым в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" вынесено предупреждение в письменной форме о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, в течение одного года со дня вынесения предупреждения, если оно не было признано судом незаконным, а также общественные объединения, деятельность которых приостановлена в соответствии с указанным федеральным законом, если решение о приостановлении не было признано судом незаконным, к выдвижению кандидатур в состав общественных наблюдательных комиссий не допускаются (пункт 3 статьи 10 Закона).

Руководящий коллегиальный орган общественного объединения может выдвинуть не более 2-х кандидатур в состав общественной комиссии.

Законом установлены сроки, согласно которым общественное объединение, изъявившее желание принять участие в выдвижении кандидатуры (кандидатур) в состав общественной наблюдательной комиссии, не позднее 60 дней со дня опубликования секретарем Общественной палаты Российской Федерации (далее Общественная палата) уведомления о начале процедуры выдвижения кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии направляет секретарю Общественной палаты заявление о выдвижении кандидатуры (кандидатур) в состав общественной наблюдательной комиссии и соответствующий пакет документов.

В указанный срок общественному объединению необходимо:

- 1) определить кандидатуру (кандидатуры) для выдвижения в состав общественной наблюдательной комиссии;
- 2) осуществить проверку сведений, представленных кандидатом (кандидатами);
- 3) провести заседание руководящего коллегиального органа по выдвижению кандидатуры (кандидатур) в общественную наблюдательную комиссию;
- 4) подготовить документы о деятельности общественного объединения;
- 5) направить необходимые документы секретарю Общественной палаты Российской Федерации.

При отборе кандидатур, следует руководствоваться пунктом 1 статьи 12 Закона в соответствии, с которым членом общественной наблюдательной комиссии может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 25 лет и имеющий опыт работы в области защиты прав граждан.

При этом необходимо учитывать, что пунктами 2 и 3 статьи 12 Закона установлен ряд ограничений для лиц, выдвигаемых в состав общественных наблюдательных комиссий.

Так, членами общественной наблюдательной комиссии не могут быть:

- лица, имеющие судимость либо признанные решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными;
- лица, назначаемые членами общественной наблюдательной комиссии одного субъекта Российской Федерации более трех раз подряд;
- 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;
- лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления.

Кандидату, изъявившему желание быть выдвинутым в состав общественной наблюдательной комиссии необходимо представить в руководящий коллегиальный орган общественного объединения следующие документы:

- заявление в письменной форме, подтверждающее его желание войти в состав общественной наблюдательной комиссии (приложение № 1);
- анкету по предлагаемой форме, в которой кандидат указывает сведения о себе, подтверждающие их соответствие требованиям ст. 12 Закона (приложение № 2);
- документы, подтверждающие сведения, указанные в анкете.

После проведения процедуры выдвижения кандидату-

ры в состав общественной наблюдательной комиссии, в соответствии с Законом общественное объединение направляет секретарю Общественной палаты Российской Федерации, следующие документы:

1. Решение руководящего коллегиального органа о выдвижении кандидатов, оформленное протоколом (приложение № 3).

2. Копию устава, заверенную руководителем общественного объединения.

3. Нотариально заверенную копию документа, подтверждающего факт внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи общественного объединения.

4. Список кандидатов от общественного объединения (не более двух).

5. Заявление в письменной форме, подтверждающее его желание войти в состав общественной наблюдательной комиссии.

6. Анкеты кандидатов, заверенные руководителем общественного объединения, в которых указывается:

- 1) фамилия, имя, отчество;
- 2) число, месяц, год и место рождения;
- 3) гражданство;
- 4) образование;
- 5) ученая степень, звание;
- 6) место работы;
- 7) домашний адрес и телефон;
- 8) паспорт или документ, удостоверяющий личность;
- 9) сведения о судимости (снятии судимости), либо о наличии решения суда о признании недееспособным, ограниченно дееспособным;

- 10) сведения о наградах;
- 11) фотографии кандидата (цветные) 3х4 - 2 шт.

7. Информацию о деятельности общественного объединения, в которой указывается (приложение № 4):

- 1) наименование общественного объединения;
- 2) дата и место регистрации;
- 3) дата и место последней перерегистрации;
- 4) юридический адрес;
- 5) фактический адрес, телефон, адрес сайта в Интернете;
- 6) ФИО руководителя, телефон, адрес;
- 7) количество членов, участников, сторонников, штатных сотрудников;
- 8) фактические направления деятельности;
- 9) перечень реализованных мероприятий в области защиты или содействия защите прав и свобод человека и гражданина;
- 10) фамилия, имя, отчество кандидата (-ов), но не более двух;
- 11) иные материалы и сведения, которые общественное объединение сочтет необходимым представить.

8. Рекомендация Общественной палаты субъекта или аналогичного общественного образования.

Подготовленный пакет документов должен быть направлен секретарю Общественной палаты Российской Федерации заказным письмом с уведомлением о вручении либо нарочным.

Обращаем внимание, что документы, поступившие в Общественную палату Российской Федерации по истечении 60 дней со дня опубликования уведомления о начале процедуры выдвижения кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии, рассматриваться не будут.

Важным фактором при формировании общественной наблюдательной комиссии является определение ее численного состава, в составе комиссии не может быть менее пяти и более двадцати членов. Численность общественной наблюдательной комиссии для каждого субъекта Российской Федерации устанавливает совет Общественной палаты по рекомендации рабочей группы.

В случае если общественная наблюдательная комиссия не сформирована в правомочном составе, не менее трех руководящих коллегиальных органов общественных объединений, обладающих правом на выдвижение кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии, вправе обратиться к секретарю Общественной палаты с предложением о продолжении процедуры формирования общественной наблюдательной комиссии в соответствующем субъекте Российской Федерации.

При этом каждый руководящий коллегиальный орган общественного объединения принимает соответствующее решение, которое оформляется протоколом (см. приложение №3). Обращение к секретарю Общественной палаты с предложением о продолжении процедуры формирования общественной наблюдательной комиссии в соответствующем субъекте Российской Федерации подписывается руководителями руководящих коллегиальных органов общественных объединений (приложение № 5).

Указанное обращение является основанием для начала процедуры дополнительного выдвижения кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии, которая осуществляется в соответствии с Законом в том же порядке.

В таком же порядке осуществляется формирование общественной наблюдательной комиссии, деятельность состава которой признается советом Общественной палаты прекращенной, если она не сформирована в правомочном составе.

Общественное объединение, выдвинувшее в соответствии с Законом кандидатуру в состав общественной наблюдательной комиссии, в случае назначения кандидата членом общественной наблюдательной комиссии возмещает расходы, связанные с осуществлением его полномочий и оказывает содействие в материально-техническом и информационном обеспечении деятельности соответствующей общественной наблюдательной комиссии.

Обеспечение деятельности общественных наблюдательных комиссий может осуществляться также иными не запрещенными федеральными законами способами.

ПРИМЕРНЫЙ РЕГЛАМЕНТ РАБОТЫ

Общественной наблюдательной комиссии по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания _____ (региона)

1. Общие положения.

1.1 Настоящий регламент определяет порядок работы общественной наблюдательной комиссии и ее членов по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания (далее - наблюдательная комиссия).

1.2 Общественный контроль наблюдательной комиссии распространяется на все учреждения, предусмотренные

Федеральным законом "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" от 10 июня 2008 года, № 76-ФЗ (далее - ФЗ "Об общественном контроле"), находящиеся на территории _____ (региона). По согласованию с федеральными или региональными органами (по компетенции) комиссия также может осуществлять общественный контроль в иных "закрытых" (режимных) учреждениях,

где содержатся лица в принудительном порядке (далее - заключенные) на территории _____ региона.

1.3 В своей деятельности наблюдательная комиссия руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, ФЗ "Об общественном контроле", другими федеральными законами, связанными с целями и задачами наблюдательных комиссий, ведомственными нормативными актами, в части, не противоречащие вышеперечисленным нормам.

1.4. Работа наблюдательной комиссии по осуществлению общественного контроля в местах принудительного содержания осуществляются на основе принципов добровольности, равноправия, самоуправления и законности.

1.5. Все члены общественной наблюдательной комиссии имеют равные права и несут равные обязанности в осуществлении общественного контроля. Работа членов комиссии строится на основе взаимоуважения и соблюдения этических принципов (Кодекса этики визитеров).

2. Начало работы наблюдательной комиссии.

2.1. В течение 30 дней после утверждения состава и формирования наблюдательной комиссии, в порядке, установленном ФЗ "Об общественном контроле", комиссия проводит свое первое заседание.

2.2. На первом заседании комиссии:

- утверждается регламент работы наблюдательной комиссии;
- принимается решение о числе заместителей председателя комиссии;
- избираются председатель, заместитель (заместители) председателя, а также при необходимости - секретарь комиссии;
- принимается решение о месте нахождения - контактного адреса наблюдательной комиссии.

2.3. На первом заседании объявляется о начале работы наблюдательной комиссии.

После проведения первого заседания, информация о составе наблюдательной комиссии, принятых решениях, а также образец мандата члена комиссии направляются в адрес соответствующих территориальных органов уголовно-исполнительной системы, органов внутренних дел, пограничного органа федеральной службы безопасности, органа управления образованием Российской Федерации (далее - региональные управления), в непосредственном подчинении которых находятся учреждения принудительного содержания.

Тем же обращением от наблюдательной комиссии от региональных управлений запрашивается список учреждений мест принудительного содержания в регионе, с контактными данными (адресом, ФИО руководителя и его рабочим телефоном), контактными данными руководителя регионального управления, включая координаты для представления уведомлений о проведении инспекций в учреждения.

Сведения о месте нахождения наблюдательной комиссии направляются секретарю Общественной палаты РФ.

3. Организация работы наблюдательной комиссии

3.1. Работа наблюдательной комиссии по общественному контролю осуществляется в соответствии с планом, утвержденным на заседании комиссии, а также в порядке инициативы членов наблюдательной комиссии.

3.2. Формирование плана проводится по предложениям членов наблюдательной комиссии и включает следующие мероприятия: намеченные визиты в учреждения, рабочие встречи для обсуждения итогов посещений, совещания по проблемным ситуациям, связанных с работой мест принудительного содержания, обращениям заключенных и иные мероприятия.

План работы утверждается на срок, определенный членами наблюдательной комиссии, но не менее чем на квартал. План утверждается на заседании наблюдательной ко-

миссии, с распределением персональной ответственности за реализацию планируемых мероприятий.

3.3. В случае необходимости и срочности, проведение мероприятий также может быть инициировано не менее чем двумя членами комиссии. О решении в проведении такого мероприятия уведомляется председатель комиссии.

4. Заседание наблюдательной комиссии.

4.1. Заседание комиссии может проводиться как в плановом порядке, так и созываться по инициативе членов комиссии. Заседание правомочно в том случае, если о его проведении были оповещены все члены наблюдательной комиссии. Оповещение членов комиссии может проводиться по любым средствам коммуникации, по согласию членов комиссии.

Члены наблюдательной комиссии не вправе делегировать свои полномочия иным лицам.

4.2. Решения наблюдательной комиссии принимаются большинством голосов, учитывая голоса членов комиссии, участвующих в заседании в интерактивном режиме по средствам коммуникации.

Вариант для комиссии в ограниченном составе:

Заседание наблюдательной комиссии правомочно при участии не менее половины ее состава. Решения наблюдательной комиссии принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов путем открытого голосования.

4.3. На заседании наблюдательной комиссии ведется протокол, в котором указывается характер рассматриваемых вопросов. Протокол подписывается председательствующим.

Заседания комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал.

4.4. Место проведения заседаний наблюдательных комиссий определяется решением членов комиссии. В качестве помещений для заседаний могут быть использованы офисы общественных организаций, выдвинувших кандидатов в члены наблюдательной комиссии, либо в помещениях, предоставленные по просьбе наблюдательной комиссии региональными управлениями, либо органами законодательной и исполнительной власти.

5. Председатель наблюдательной комиссии и его заместители.

5.1. Председатель и заместитель (заместители) председателя наблюдательной комиссии утверждаются решением наблюдательной комиссии сроком на 1 год.

Наблюдательная комиссия может принять решение о выборе от одного до двух заместителей председателя наблюдательной комиссии.

5.2. Выборы председателя и заместителя (заместителей) председателя проводятся путем мягкого рейтингового голосования. По итогам голосования, в порядке распределения голосов по возрастианию, утверждается предложенные членами комиссии кандидатуры председателя и заместителей председателя.

5.3. Председатель наблюдательной комиссии обеспечивает регулярный созыв и ведет заседание комиссии, осуществляет координацию между членами комиссии, а также с органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями.

Председатель комиссии осуществляет уведомление заинтересованных ведомств:

- в период начала работы комиссии о составе комиссии;
- о проведении визитов в учреждения, в порядке предварительного уведомления;
- об организации мероприятий, включая обсуждение результатов работы наблюдательной комиссии;

Председатель комиссии также осуществляет контакты с Уполномоченным по правам человека Российской Федерации, путем информирования о деятельности комиссии и представления предложений, заключений и докладов, принятых на комиссии.

5.4. Задачи председателя в его отсутствии или в поряд-

ке согласования с председателем исполняет заместитель (заместители) председателя наблюдательной комиссии.

6. Обеспечение гласности в работе наблюдательной комиссии.

6.1. Работа наблюдательной комиссии осуществляется гласно и обеспечивается информированием общественности и органов власти путем представления периодических докладов, в случае необходимости - специальных сообщений и заявлений.

6.2. Решение о проведении закрытого или открытого заседания комиссии принимается председателем (заместителем) председателя по согласованию с членами комиссии, - в зависимости от обсуждаемых на комиссии материалов.

6.3. Предварительное обсуждение итогов визитов, полученных жалоб и сообщений заключенных проводится, как правило, в режиме закрытого заседания.

В случае необходимости на заседание комиссии приглашаются представители региональных управлений, специалисты, заинтересованные лица. При проведении открытых заседаний на комиссию могут приглашаться представители общественных организаций, органов власти и СМИ.

6.4. Итоговые документы наблюдательной комиссии (доклады, сообщения и заявления), по вопросам, вызывающим значительный общественный интерес, могут быть представлены в региональные СМИ для публикации.

7. Работа с жалобами и обращениями.

7.1. Наблюдательная комиссия вправе рассматривать жалобы и обращения по вопросам, связанным с осуществлением общественного контроля.

Письменные обращения и жалобы заключенных, полученных во время инспектирования учреждений, подлежат регистрации в данных учреждениях.

Члены комиссии могут рассматривать жалобы и заявления, направлять запросы и представлять ответы от своего имени. Жалобы и обращения, поступившие в адрес наблюдательной комиссии, рассматриваются на заседании комиссии.

При необходимости члены комиссии также могут представлять к рассмотрению комиссии полученные жалобы и заявления.

7.2. При рассмотрении жалоб на заседаниях комиссии может быть принято решение о необходимости проверки жалобы, в т.ч. с посещением учреждения, по предмету жалобы. В случаях, нетерпящих отлагательства, решение о проведении проверки может быть принято членами комиссии в составе не менее 2 человек, с уведомлением председателя комиссии.

По результатам проверки жалобы составляется заключение.

7.3. Результаты проверки оглашаются на заседании комиссии. В случае необходимости комиссия утверждает заключение и представляет его для принятия необходимых мер по устранению недостатков или защите прав заключенного в соответствующее региональное управление, либо его вышестоящий орган, а также в органы прокуратуры.

8. Организация инспекций.

8.1. Для организации инспекционного посещения учреждения членами наблюдательной комиссии формируется рабочая группа в составе не менее 2 человек. Состав группы формируется на заседании комиссии, либо по собственной инициативе членов комиссии.

Рабочая группа выбирает руководителя группы и назначает дату инспекционного посещения учреждения (учреждений).

При обращении региональных управлений в организации экстренных инспекций наблюдательной комиссии в содействии разрешения конфликтных ситуаций, решение об этом принимаются в оперативном порядке через председателя комиссии.

8.2. О принятом решении об инспектировании учреждения председатель, либо заместитель комиссии направ-

ляет уведомление в адрес соответствующего регионального управления мест принудительного содержания.

В уведомлении представляется информация о дате посещения, составе группы и ответственном лице. Текст уведомления представляется в региональное управление в письменной форме почтовым, факсимильным сообщением, либо явочным порядком.

8.3. Уведомление представляется в адрес руководителя соответствующего регионального управления до проведения визита, в пределах сроков, установленных ведомственными Положениями. В случае срочной необходимости проведения инспекции, наблюдательная комиссия может согласовать визит в учреждение с региональным управлением в оперативном порядке.

8.4. В том случае, если в ответ на уведомление региональное управление сообщает, что видит препятствие в проведении намеченного визита, председатель (заместитель), руководитель рабочей группы наблюдательной комиссии, может продолжить согласования для изменения даты визита, состава группы, либо истребовать письменный ответ с обоснованием отказа в посещении, для последующего обжалования.

Отказ в посещении от имени наблюдательной комиссии может быть обжалован в орган, в непосредственном подчинении которого находится региональное управление, в прокуратуру, либо в суд - от лица членов наблюдательной комиссии.

8.5. К посещениям могут быть привлечены специалисты, члены Общественных советов при региональных управлениях, а также представители общественных объединений. Возможность их участия в посещении в составе рабочей группы наблюдательной комиссии согласуется с региональными управлениями мест принудительного содержания при направлении уведомления.

По договоренности визиты в учреждения могут быть проведены совместно с представителями региональных управлений или органов прокурорского надзора.

9. Проведение посещений учреждений.

9.1. Посещение рабочей группы учреждения проводится в согласованном составе и дату посещения. Посещение учреждения, как правило, проводится в период с 8.00 до 23.00. В случае обоснованной и крайней необходимости, при посещении изоляторов временного содержания органов МВД, - в ночное время.

9.2. Основание для пропуски в учреждение является мандат члена наблюдательной комиссии. Для привлеченных лиц, по согласованию, - документ, удостоверяющий личность.

9.3. При посещении учреждений мест принудительного содержания представители наблюдательной комиссии обязаны соблюдать положения нормативных правовых актов, обеспечивающие работу учреждения, подчиняться законным требованиям администрации, соблюдать меры собственной безопасности.

9.4. В случае необходимости, члены рабочей группы могут между собой распределять задачи в посещении учреждения. При посещении учреждения, как правило, проводятся:

- ознакомительная беседа с представителями администрации учреждения, с получением необходимой информации и обсуждением порядка работы членов рабочей группы в учреждении;
- осмотр территории и помещений учреждения, с исследованием условий содержания и обращения с заключенными;
- беседы с заключенными по вопросам, входящим в компетенцию работы наблюдательной комиссии, заслушиваются жалобы, связанные с работой учреждения и сотрудников.
- обсуждение с сотрудниками вопросов, связанных с обеспечением законных прав и интересов заключенных, условий содержания, в согласованном порядке,

- исследование документации учреждения, содержащей информацию по вопросам общественного контроля.

9.5. Осмотр территории и помещений учреждения проводится в сопровождении ответственного сотрудника учреждения. Осмотр и посещение объектов и сооружений, обеспечивающих безопасность и охрану осужденных, проводится по согласию с руководителем учреждения.

9.6. В случае проверки жалоб и заявлений, члены рабочей группы проводят встречи с заявителями и заинтересованными лицами. По настоянию членов рабочей группы беседа с такими лицами может проводиться конфиденциально.

По инициативе членов рабочей группы наблюдательной комиссии, по согласованию с администрацией учреждений, исполняющих уголовное наказание, связанное с лишением свободы, на территории учреждения может быть организован личный прием осужденных.

9.7. Визит в учреждение, как правило, завершается встречей с руководством учреждения, для разрешения возникших при посещении вопросов, а также с предварительным обсуждением итогов визита, - выявленных проблем и недостатков, путей их устранения и разрешения.

9.8. В случае необходимости, после посещения учреждения члены рабочей группы могут направлять к руководству учреждения запросы для получения дополнительной информации и документальных материалов.

10. Участие членов комиссии в рассмотрении материалов дел осужденных.

10.1. Члены наблюдательных комиссии имеют право принимать участие в работе административной комиссии учреждений, исполняющих уголовное наказание, связанное с лишением свободы (далее - учреждений УИС) в решении вопросов о переводе осужденных из одних условий отбывания наказания в другие.

10.2. Участие членов наблюдательной комиссии в работе административной комиссии учреждения может проводиться в разовом порядке, в период осуществления инспекционных визитов в учреждения УИС.

10.3. По согласованию с администрацией учреждений члены наблюдательной комиссии могут брать на себя обязанности постоянного участия в работе административной комиссии одного или нескольких учреждений.

10.4. По взаимному согласию члена наблюдательной комиссии и администрации учреждения, либо регионального управления УИС, член наблюдательной комиссии может принимать участие в рассмотрении дел осужденных по вопросам условно-досрочного освобождения.

10.5. При рассмотрении персональных дел осужденных, член наблюдательной комиссии в порядке формирования собственного мнения имеет право: знакомится с материалами дела осужденного, опрашивать осужденного, получать комментарии и пояснения сотрудников учреждения.

11. Порядок подготовки итоговых документов наблюдательной комиссии.

11.1. По итогам работы наблюдательная комиссия может принимать:

- по итогам визитов в учреждения принудительного содержания - отчет либо акт;
- по итогам обсуждения проблемных вопросов - обращение или специальный доклад;
- по итогам работы комиссии за годовой период - периодический доклад.

11.2. Отчеты и акты наблюдательной комиссии по итогам посещения учреждений, составляются сразу после визита в учреждение (как правило, не более чем через 10 дней). Отчет или акт, содержащий выводы и предложения по итогам инспекции, подписывается членами рабочей группы и направляются в адрес руководителей проверяемого учреждения и территориального ведомства, в непосредственном подчинении которого находится учреждение.

Подготовленные членами рабочей группой отчеты или акты наблюдательной комиссии оглашаются на ближайшем,

после посещения учреждения, заседании наблюдательной комиссии.

11.3. По инициативе своих членов, комиссия может проводить тематические заседания для обсуждения отдельных проблемных вопросов. В качестве первичных материалов для проведения таких заседаний могут быть использованы итоговые отчеты (акты) по проверке учреждений, проверенные жалобы, материалы и документы, представленные учреждениями принудительного содержания, иные вызывающие озабоченность материалы, полученные из достоверных источников.

Решение о подготовке тематического заседания принимается на заседании комиссии, либо по инициативе членов комиссии. В последнем случае председатель комиссии организует оповещение членов комиссии о такой инициативе. Для подготовки тематического заседания, проекта обращения или заключения, организуется рабочая группа. Члены рабочей группы также обеспечивают приглашение заинтересованных лиц - специалистов или представителей ведомств для участия в заседании.

По договоренности, тематическое заседание наблюдательной комиссии может быть организовано в управлении (ведомстве), имеющим непосредственное отношение к рассматриваемым вопросам.

По итогам обсуждения наблюдательной комиссией утверждается обращение либо специальный доклад.

11.4. По итогам работы за год решением комиссии может быть разработан и принят периодический доклад.

12. Представление результатов общественного контроля.

12.1. Принимаемые наблюдательной комиссией итоговые документы (перечисленные в части 11 Положения) должны содержать как анализ ситуации, так и предложения об устранении недостатков в деятельности учреждений и органов мест принудительного содержания, об улучшении условий содержания и реабилитации лиц, находящиеся в местах принудительного содержания.

12.2. Принимаемые итоговые документы направляются на имя руководителей учреждений, региональных управлений, других органов, в компетенции которых находятся рассмотрение поставленных вопросов. В порядке представления таких документов может быть затребовано следующее:

- аргументированный ответ по всем заявленным в обращении вопросам и предложениям;
- информация о принятых и запланированных мерах по устранению выявленных недостатков и предложениям в совершенствовании работы учреждений, отдельных сотрудников;
- предложение о проведении рабочей встречи, совещания для обсуждения вынесенных предложений с приглашением, в случае необходимости, представителей других заинтересованных ведомств либо должностных лиц.

Органы и должностные лица, к которым адресованы обращения, в срок, не превышающий 30 дней, в письменной форме информируют наблюдательную комиссию о результатах рассмотрения.

12.3. По согласованию с региональными управлениями, органами прокуратуры наблюдательная комиссия может инициировать организацию периодических встреч с руководителями таких органов, для обсуждения результатов работы комиссии.

Порядок обсуждения предложений строится на принципах достижения взаимного согласия, разумности и продвижения приоритетов в обеспечения общепризнанных норм обращения с заключенными.

12.4. Полученные ответы, результаты рассмотрения вопросов на рабочих встречах и совещаниях в региональных управлениях, отражаются в обращениях и докладах, утверждаемых на заседаниях наблюдательных комиссий. О принятых мерах также информируются граждане, обратившиеся в наблюдательную комиссию с обращениями и заявлениями.

12.5. Сведения и свидетельства о бездействии учреждений и органов в разбирательстве выявленных фактов нарушений, а также об игнорировании предложений наблюдательной комиссии, могут быть направлены в вышестоящие органы для принятия надлежащих мер. В случае необходимости наблюдательная комиссия может обратиться за поддержкой в иные региональные и федеральные органы государственной власти, а также сделать публичное заявление.

13. Взаимодействие комиссии с другими органами при осуществлении общественного контроля.

13.1. Наблюдательная комиссия в случае необходимости может обращаться в любые органы государственной власти, исходя из разумности обращений и компетенции таких органов. В частности:

- к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации;
- уполномоченному по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации;
- в министерства и ведомства Правительства и администрации Президента Российской Федерации;
- в органы исполнительной и представительной власти субъекта Российской Федерации;
- в общественно-экспертные органы (комиссии, Общественные советы), созданные при органах исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и при министерствах и ведомствах Правительства Российской Федерации;
- в Общественную палату РФ и Общественные палаты субъектов РФ.

13.2. В таких обращениях наблюдательная комиссия может:

- информировать о ситуации в соблюдении прав заключенных в регионе, в порядке представления докладов и обращений;
- предложить принять или поддержать меры в совершенствовании законодательства и правоприменительной практики;
- предложить провести специальные заседания и совещания по обсуждению поставленных проблемных вопросов или принять участие в их обсуждении.

По согласованию с руководителями региональных управлений наблюдательная комиссия может принимать участие в тематических заседаниях совместно с Общественными советами, созданными при таких управлениях, в обсуждении проблемных вопросов.

13.3. Наблюдательная комиссия поддерживает контакты с другими наблюдательными комиссиями субъектов Российской Федерации, в порядке:

- передачи по территориальной подведомственности жалоб и обращений, связанных с задачами общественного контроля;

- распространения информации о своей работе, принятых решениях;

- организации совместной работы по анализу проблемных вопросов, принятия специальных докладов и обращений в адрес федеральных органов и ведомств, международных органов по защите прав и свобод человека.

Наблюдательные комиссии субъектов РФ в целях координации и повышения эффективности своей деятельности могут создавать межрегиональные и общероссийские объединения.

14.4. Наблюдательная комиссия самостоятельно или при взаимодействии с другими наблюдательными комиссиями может инициировать и поддерживать международные контакты. В частности:

- с органами общественного контроля других стран, по вопросам совершенствования своей работы и обмена опытом;
- с Комитетом против пыток ООН, - в установленном порядке обсуждения периодических докладов Российской Федерации в Комитет против пыток ООН;
- с представителями Европейского Комитета против пыток, при осуществлении визитов Комитета в регион деятельности наблюдательной комиссии, - в представления информации о соблюдении прав заключенных в регионе.
- с международными правозащитными организациями,
- в осуществлении исследований и анализе ситуации в соблюдении прав заключенных.

14. Поддержка работы наблюдательной комиссии.

14.1. Члены наблюдательной комиссии могут получать материальную компенсацию командировочных расходов по инспектированию учреждений от выдвинувших их общественных объединений, иных негосударственных организаций, частных лиц.

14.2. Наблюдательная комиссия либо ее члены (в согласованном порядке), могут обращаться за помощью в организации поездок (в представлении транспорта, ГСМ), обеспечения связи, в предоставлении помещений для проведения заседаний наблюдательной комиссии в государственные и муниципальные органы власти, учреждения, коммерческие предприятия и в общественные организации.

14.3. Через общественные объединения, выдвинувшие членов наблюдательной комиссии, наблюдательная комиссия вправе обратиться с заявкой на предоставление целевого финансирования деятельности наблюдательной комиссии в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, иные некоммерческие фонды. Заявки о таком финансировании рассматриваются в установленном порядке (по конкурсу, либо в порядке утверждения целевых расходов в бюджете).

Представляемая программа о целевом финансировании работы наблюдательной комиссии утверждается на заседании наблюдательной комиссии.

КОДЕКС ЭТИКИ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ - членов Общественных наблюдательных комиссии РФ

Преамбула

Мы, члены общественных наблюдательных комиссий, осуществляющих общественный контроль над местами лишения свободы в регионах России;

Осознавая свою Высокую миссию и ответственность в представлении интересов Гражданского общества;

Признавая необходимость обеспечения своей независимости и координации усилий, направленных на гуманизацию и улучшение условий содержания задержанных и осужденных, содействия в их возвращении в общество;

Объединяем наши усилия в совместных действиях в достижении общих целей во имя ценностей Гражданского общества, обеспечивая общественную открытость пенитенциарных учреждений.

Создавая объединение Общественных наблюдателей, мы декларируем общие принципы и принимаем Кодекс этики общественных наблюдателей России.

1. Принцип "Не навреди"

Основной принцип, которым мы следуем. Он определяет необходимость постоянной оценки последствий всего того, что делает общественный наблюдатель. Прежде

всего, - в интересах обеспечения безопасности для людей (жертвам или потенциальным жертвам), итогов вмешательства, которые могли бы ухудшить ситуацию, в практике и методах контроля.

2. Следование миссии.

Общественный контроль только тогда и имеет смысл, если основан на точных задачах и ценностных ориентирах. Таковыми можно назвать: соблюдение приоритета защиты прав и свобод человека, гуманизм и представление интересов Гражданского общества. При осуществлении общественного контроля общественный наблюдатель всегда должен помнить о своей миссии, мандате и не терять ценностные ориентиры. Соблазн превратится в "экскурсанта" или "закрывать глаза" на проблемы всегда велик.

3. Добровольность и независимость общественно-го контроля.

Общественный наблюдатель может следовать собственным убеждениям и общественным интересам, быть самостоятельным в суждениях и оценках только в том случае, если занимается общественным контролем добровольно и сохраняет независимость.

Такие условия не могут быть соблюдены при конфликтах интересов, - если такой инспектор совмещает служебные задачи, пересекающиеся с задачами общественного контроля. По этому, уместно применять ограничения для участия в общественном контроле по роду службы, профессии и подчиненности. Существует опасность утраты ценностных ориентиров и формализации контроля, если общественный наблюдатель выполняет свои задачи на платной постоянной основе.

Источником конфликта интересов могут стать и личные отношения. Поэтому общественный наблюдатель должен избегать встреч и контактов с лицами, содержащими под стражей, если ранее находилась с ними в личных отношениях, либо участвовал в уголовном процессе.

4. Знание и компетентность общественного инспектора.

Общественный наблюдатель должен стремиться осуществлять свою деятельность на высокопрофессиональном уровне. Расширение познаний о законодательстве, предоставлении к пенитенциарной системе и правовых средств защиты дает больше возможностей в оценке ситуаций и выборе средств воздействия.

Знание, ориентация в международных стандартах первостепенное значение - такие стандарты сформированы на основе международного опыта и практики и определяют путь развития пенитенциарной системы. Таким образом, апеллирование к международным стандартам придает уверенности в разработке рекомендаций по итогам инспекции учреждений. Международные стандарты определяют не только минимальные гарантии, которые должны быть обеспечены неукоснительно, но и помогают определять перспективные направления в совершенствовании пенитенциарной системы. Усилия в этом направлении также формирует дух сотрудничества с сотрудниками учреждений.

Также важным является умение общественного наблюдателя доходчиво и компетентно объяснить свою позицию и рекомендации, с тем, чтобы сотрудники учреждений понимали их пользу и могли применять их на практике.

5. Корректность и беспристрастность в работе

Общественный наблюдатель обязан быть корректен в обращении со всеми лицами, с которыми ему приходится встречаться по роду своей деятельности, не допуская ни явного пристрастия. Совершенно недопустимым в общении является проявление панибратства или не корректных выражений.

В общении с персоналом важно точно определять грань между поддержкой доверительности в общении и использованием своего статуса для личного блага (типичная дилемма: можно ли принимать приглашение на торжествен-

ный обед, устроенный администрацией посещаемого учреждения?)

Следует помнить, что беспристрастность вовсе не означает жесткость и бездушность в общении с контрагентами. Более успешный и верный стиль общения - проявлять равно значительное внимание к мнению всех сторон (осужденных, их родственников, персонала), искреннюю заинтересованность понять их позиции и нужды... В любых обстоятельствах важно вести общение вежливо, с уважением человеческого достоинства.

Особую опасность таят традиционные (по сути, - примитивные) стереотипы, в значительной степени предопределяющие негативное отношение к ложные оценки: это и подспудное желание разделить стороны на "хороших и плохих", и презрительное отношение к сотрудникам учреждений или отдельным категориям осужденных, и общий страх перед осужденными. Без преодоления этих стереотипов и фобий участие в общественном контроле не может быть успешным.

Точно также общественный наблюдатель должен быть тактичен в служебной переписке и с осужденными и их родственниками и должностными лицами. Необходимо стремиться предоставлять ответ по каждой жалобе или обращению.

6. Соблюдение точности и конфиденциальности

Любая полученная информация в ходе осуществления общественного контроля должна быть тщательно проверена. Общественный наблюдатель не может распространять (публиковать) недостоверную информацию. При оценке информации следует придерживаться принципа презумпции невиновности.

При обнародовании персональных данных лиц, на которых распространяется общественный контроль, всегда необходимо учитывать интересы таких лиц. Недопустимо придавать огласке доверительную информацию, если существует договоренность о ее не разглашении. Следует избегать разглашения о лицах, представивших информацию на конфиденциальной основе.

При этом, следует оценивать и принимать во внимание все возможные последствия для тех, кто заявляет о нарушениях. В этих случаях будет правильнее обсуждать с заявителем такие последствия, чтобы утвердился в том, что он осознает все опасности воздействия на заявителя.

7. Позиция и оценка общественного инспектора.

Общественный наблюдатель не должен допускать предвзятого отношения к полученной информации и не поддаваться какому-либо давлению со стороны, которое может исказить объективность суждений.

Все выводы, заключения и рекомендации общественных инспекторов должны основываться на объективном и всестороннем изучении и анализе наиболее полного объема информации.

Любые заявления о применении пыток и жестокого обращения, относительно которых нет серьезных подозрений в достоверности, требуют реагирования, но с предосторожностью, - чтобы не подвергнуть потерпевших опасности.

Общественные наблюдатели в своих заключениях должны четко проводить различия между объективно существующими фактами и своими мнениями, предположениями, версиями.

По итогам визитов следует стремиться составлять максимально тщательные и точные отчеты. Письменные доклады позволяют добиваться эффективных результатов в переговорах с персоналом, избегать неточности и неправильного толкования оценок.

Предложения в адрес администрации мест содержания под стражей должны быть основаны на всестороннем изучении ситуации, с взвешенной оценкой достоверности ее источников.

Общественному наблюдателю, присутствующему при происшествиях, следует быть максимально внимательным: всесторонне оценивать обстановку, соблюдать должные процедуры и правила, вести подробное документирование происходящего, воздерживаясь от категоричных выводов и необоснованного вмешательства.

8. Стремление к сотрудничеству.

При посещении учреждения общественный наблюдатель должен строго придерживаться законных ограничений, связанных с обеспечением безопасности и режимных требований.

Вместе с тем, стремясь к развитию и совершенствованию системы, любые нормы полезно время от времени переоценивать, основываясь на здравом смысле и общих приоритетах.

В тех случаях, когда Инспектор выявляет недостатки и нарушения в работе администрации мест содержания под стражей, важно выяснить причины и источники таких нарушений. В устранении таких нарушений, нужно стремиться устранять и причины таких нарушений, совершенствовать работу учреждений и профессионализм сотрудников.

Необходимо помнить, что подробное обсуждение с администрацией учреждений проблем и конфликтных ситуаций в духе сотрудничества и партнерства - важнейшее условия достижения эффективного общественного контроля.

9. Поддержка коллег и солидарность.

Необходимо помнить, что отступление от этических принципов и последующие ошибки общественного наблюдателя, не только его дискредитируют, но и наносят ущерб репутации всей системе общественного контроля.

С другой стороны, существует опасность внешнего давления, и даже преследования общественного инспектора за принципиальную позицию.

Мы, общественные наблюдатели, принимая нормы Этического кодекса и следуя им в осуществлении общественного контроля, считаем необходимым признать, что:

- нарушение этических принципов, дискредитирует общество и унижает ценности Гражданского общества;
- проявления явного пренебрежения к мнению и позиции коллег и действия, противоречат принципу сотрудничества и взаимной поддержке,
- и признаем необходимость совместно рассматривать и давать оценку таким случаям и при необходимости - отказывая в доверии тем общественным наблюдателям, которые допустили серьезное нарушение принципов Этического кодекса.

Принято на общем собрании, 19 сентября 2009 г.

ИЗ ОПЫТА СОЗДАНИЯ И РАБОТЫ Общественной наблюдательной комиссии Калужской области

Любовь Мосеева-Элье,
г. Калуга, член ОНК

1. "Палатный слон в правозащитной лавке".

Общественная наблюдательная комиссия Калужской области (далее - ОНК) была сформирована - на основании № 76-Федерального закона "Об общественном контроле за местами принудительного содержания..." от 21.05.2008 г. - в полном составе лишь в 2009 г., хотя калужские и обнинские правозащитники ещё к ноябрю 2008 г. подали в Общественную Палату Российской Федерации (далее - ОП РФ) полный пакет документов, в надежде, что оставшиеся 16 калужских мест в ОНК "наверняка сформируют силовики"; наша предвзятость не оправдалась.

Решением Совета ОП РФ от 13 мая 2009 г. были выданы мандаты 8 калужанам (кандидатуры 2 из 4 калужских правозащитников ОП РФ не утвердила), которые были выдвинуты как правозащитными общественными объединениями, так и калужскими некоммерческими организациями (далее - НКО), не имевшими никакого опыта правозащитной работы (введение 6 членов НКО в ОНК инициировала администрация губернатора Калужской области). Из-за неквалифицированной работы ОП РФ, половина мандатов была выдана в г.Москве, половина позже - в г.Калуге; при этом, трижды пришлось проводить процедуру формирования ОНК и избрания председателя (уже из-за неправомерного поведения региональной ОП и волонтеристских действий администрации губернатора, напрямую участвовавших в выборах председателя ОНК); в результате чего один из членов ОНК сложил полномочия "по состоянию здоровья" буквально через несколько недель после получения мандата. Свою роль сыграло поведение регионального омбудсмена, который не решился открыто поддержать ОНК, а наоборот ограничился только первоначальной методической помощью. **Таким образом, при формировании ОНК было оказано сильное давление на правозащитников со стороны региональных властей.**

Первым председателем ОНК Калужской области была избрана Любовь Мосеева-Элье - известный в регионе пра-

возащитник, выдвинутый Калужским региональным движением "За права человека". В принятом членами ОНК регламенте была зафиксирована возможность ротации председателя через год; проект регламента был получен от ОНК г.Москвы.

К концу первого года работы стало ясно, что из 7 оставшихся членов ОНК работают только две пары. По словам помощника начальника Управления Федеральной Службы Исполнения Наказания России по Калужской области (далее - УФСИН) А.Никулиной: "Остальные члены ОНК - балласт". Ни одного правозащитника в "балласте" нет; в "балласте" оказались члены НКО, выдвинутые администрацией губернатора: часть из них ни разу не посетила ни одного места принудительного содержания (далее - МПС).

Из-за внутренних разногласий, сложившихся в первые дни и недели работы ОНК, сложились две устойчивые пары - две рабочие группы ОНК, которые работают независимо друг от друга. Общаются редко, в основном, по электронному почте; в 2010 г., например, состоялось всего 2 общих встречи. Нынешний председатель ОНК Калужской области (смена председателя произошла в связи с жёсткой атакой Министерства юстиции на неправительственную организацию, выдвинувшую меня в члены ОНК; и пока шло судебное разбирательство, Общественная Палата Российской Федерации умело "выключила" меня из правозащитной деятельности; после многомесячных "боданий" суд признал незаконность действий Мин.Юста, но чёрное дело было сделано ...) всячески избегает общения с правозащитниками, всячески препятствует работе правозащитников (например, проведению анкетирования сотрудников УФСИН анкетами, разработанными Независимым Экспертно-Правовым Советом; рук. Мара Полякова), поэтому информация между членами ОНК циркулирует с большим трудом и не предполагает консолидированных действий.

Рекомендовала бы новому составу ОНК пройти специальную подготовку на психологическую совмести-

мость. Психологическая помощь и реабилитация членам ОНК необходима раз в каждые полгода. Правозащитнику необходимо обязательно иметь "пару" для эффективной работы в ОНК.

Ещё одной большой проблемой стала приостановка работы одного из членов ОНК по инициативе Федеральной Общественной Палаты; приостановка продлилась с 27 декабря 2009 г. по 1 июля 2010 г. (столько длилось судебное разбирательство между Министерством юстиции, решившим исключить Калужское региональное движение "За права человека" из реестра юридических лиц на основании действующего закона "Об общественных объединениях").

2. Особенности работы ОНК в различных федеральных структурах.

В ведении ОНК Калужской области, как и других ОНК России, обеспечение прав человека в местах принудительного содержания:

1. Управления Федеральной Службы Безопасности (далее - УФСБ);
2. УФСИН;
3. Управления Внутренних Дел (далее - УВД);
4. Министерства обороны (далее - МО);
5. Регионального министерства образования (далее - Мин.Образ).

Со всеми федеральными ведомствами с самого начала был установлен контакт. Однако, работа с каждым ведомством имеет различную интенсивность и эффективность.

- В ведении **УФСБ** имеется всего один изолятор временного содержания, построенный в 1946 г.: это сырой подвал, с камерами, в которых нет окон, нет воды, нет туалета, нет вентиляции, зато есть клопы. УФСБ сообщило, что само оно этот подвал не эксплуатирует, а сдаёт в аренду УВД. На самом же деле, это не так: арестованные, например, для экстрадиции в другие страны, содержатся в подвале УФСБ до решения суда, т.е. 48 часов.

- В ведении **УФСИН** Калужской области имеется 9 учреждений: Федеральные Бюджетные Учреждения следственные изоляторы: ФБУ ИЗ 40\1 (г.Калуга) и ФБУ ИЗ 40\1 (г.Людиново), ЛИУ-1 (лечебно-исправительное учреждение; пос.Товарково), ИК-2 (исправительная колония пос.Товарково; рецидив с общим режимом), ИК-3 (пос.Товарково; рецидив со строгим режимом), ИК-4 (г.Медынь; первые осужденные общего режима), ИК-5 (г.Сухиничи; впервые осужденные строгий режим), Колония-поселение № 6 (КП-6) и КВК (Калужская воспитательная колония для несовершеннолетних). Зон для отбывания наказания женщинами нет; осужденных женщин направляют в Ивановскую область. Бывшие сотрудники (БС) мужчины отбывают наказание в г.Рязани (строгий режим) или в Нижнем Новгороде (общий режим); женщины БС - в г.Солекамске Пермского края (ИК № 36). Для отбывания наказания в особом режиме используют колонию "Листвянка" в Кирове-областном.

Всего тюремное население Калужской области составляет ок. 6 тыс. человек. Учитывая, что за последние 200 лет в Калужской области не было построено ни одного специализированного тюремного учреждения, можно констатировать, что условия содержания заключенных - ужасные. Требуют пересмотра и отношения сотрудников УФСИН к заключенным. "Зоной пыток" правозащитники признали ИК-3 в пос.Товарково, где существует, созданный не в рамках закона, - отряд адаптации, в котором "прессуют ЗК". Правозащитникам самим пришлось пройти через унижения в ходе инспекции ИК-3, когда женщины - на глазах мужчин-офицеров - были подвергнуты раздеванию и личному досмотру.

- При каждом районном отделе внутренних дел (**ОВД**) есть изоляторы временного содержания - ИВС (в Калужской области 24 района, а так же города Калуга и Обнинск); но вследствие реформы Министерства Внутренних Дел, действующих ИВС осталось 10, остальные бывшие ИВС "перепрофилированы" в комнаты для административно

задержанных (КАЗы) или используются для вытрезвления (поскольку мед.вытрезвителей в Калужской области всего 4: в г.г.Обнинске, Калуге, Людиново и Кирове). Особенность работы с ИВС следующая:

- А) ИВС много по количеству,
- Б) они разбросаны по всей территории Калужской области;
- В) заключенные там находятся до 10 суток в месяц (были случаи, когда заключенные (далее - ЗК) выпускали на свободу 31-го числа прошлого месяца, чтобы 1-го числа следующего месяца вновь "закрыть");

- Г) есть проблемы с питанием в КАЗах;
- Д) есть проблемы с оборудованием КАЗов и ИВС ("шубы", автозаки, прогулочные дворики, площадь камер, оборудование камер: вентиляция, свет и т.д.);

- Е) поскольку население Калужской области сосредоточено на севере региона, на границе с Московской областью и в областном центре, то ИВС загружены неравномерно: от нескольких тысяч - за год в г.Обнинске, до 56 человек за год - в г.Мещовске.

Сильно затруднено взаимодействие с линейными подразделениями внутренних дел (**ЛОВД**), поскольку по территории Калужской области проходят три железные дороги: Московская, Смоленская и Вяземская, имеющие свои управления по разным городам и адресам.

- Взаимодействие с **министерством обороны** так же затруднено: на территории Калужской области находится несколько гарнизонов различного рода войск: ракетная дивизия стратегического назначения (г.Козельск), база подводного флота (г.Обнинск), несколько военных гарнизонов в г.Балабаново и г.Калуге. Т.о. члены ОНК смогли посетить за 2 года - две гауптахты: в калужской комендатуре и в козельском гарнизоне, куда разрешение выписывается всякий раз отдельно и загодя.

- Региональное **министерство образования** на наш запрос: имеются ли в регионе закрытые образовательные учреждения, - ответило "нет".

3. Результаты деятельности ОНК за 2009-2010 г.г.

К основным результатам деятельности ОНК Калужской области можно отнести:

1. то, что информация об ОНК распространилась по региону, не смотря на то, что власти отказывались помогать ОНК (было сделано несколько обращений в Законодательное Собрание Калужской области с предложением о сотрудничестве, но получены ответы, что "законодательством помощь ОНК не закреплена". Точно такой же ответ был получен из администрации губернатора. Не публикуют информацию о работе и две областные газеты, находящиеся на бюджетном финансировании.

2. что с УВД работа более или менее выстроилась, хотя за два года сменилось два куратора; в УВД нет электронной почты, поэтому уведомления посылаются по факсу, так же есть прямой номер мобильного телефон офицера, который сотрудничает в ОНК. Однако, ОНК пришлось практически работать "в одни ворота": ни одной инициативы по развитию отношений с ОНК, УВД не предприняло. Хотя высказанные членами ОНК замечания и предложения, иногда претворялись в жизнь (например, начала сбиваться "шуба" в КАЗе в отделении милиции в пос.Воротынск; там же был оборудован туалет для милиционеров и установлен унитаз новейшей конструкции).

3. доступ в учреждения УФСИН членов ОНК, по-прежнему, достаточно затруднён: нельзя попасть в следственный изолятор - СИЗО, если обеденное время; защитникам нельзя попасть в СИЗО, если идет ремонт лестницы и т.д.

4. процедура сбора информации затруднена во всех учреждениях, в том числе возможность контактов с осужденными (от членов ОНК заключенных прятали в клубе в ИК-3; ЗК могут звонить членам ОНК только по вечерам или в ночное время).

5. реагирование УФСИН, прокуратуры и др. ведомств на отчеты ОНК и выявленные нарушения сводится, скорее, к отпискам. Причина такого реагирования - сложившаяся практика и несовершенство законодательства, отсутствие опыта работы с федеральными структурами у самой ОНК.

6. **статистика:** за 18 мес. работы членами рабочей группы Общественной Наблюдательной комиссии Калужской области было получено больше **55 жалоб от 40** заключенных и членов их семей, все - заключенные жаловались на нарушение своих прав в учреждениях УФСИН (государственной службы исполнения наказания);

проведено было за 18 мес. общественно-значимых **87** мероприятия: в т.ч.

- инспекционных поездок по региону - **69**;
- поездок, связанных с работой ОНК по России - **15** (в т.ч. Москва и Московская область, Санкт-Петербург, Ново-троицк-Оренбургский, Нижний Новгород, Тверь, Киров);
- поездок, связанных с работой ОНК за рубежом - **4** (г.Симферополь (Украина, Автономная Республика Крым), г.Одесса (Украина), г.Копенгаген (Дания), г.Ангрен (Республика Узбекистан).

Из 69 инспекций по региону:

ИВС (изоляторы временного содержания), медвытрезвители и КАЗы (комнаты для административно задержанных) и Спец.приёмник УВД Калужской области были проинспектированы - **41** раз; акты составлены и направлены в органы власти;

ЛОВД (линейные отделы внутренних дел) Московской ЖД - **2** раза (станции Малоярославец и Калуга-1);

Учреждения УФСИН России по Калужской области - **22** раз.

Остальные мероприятия - участие в круглом столе, семинарах, рабочих встречах, участие в мирных пикетах, участие два года подряд в ежегодной международной программе для полицейских участков "Альтус" (участие в Международной программе "Альтус" в 2010 г. стало возможным толь-

ко потому, что в качестве визитёров участвовали члены ОНК с их полномочиями по № 76-ФЗ).

По дорогам Калужской области (как хорошим, так и плохим: а вторых - больше) за 18 мес. наезжено примерно **4550** км. **Необходимо обеспечить ОНК своим транспортом или оплачивать проезд и командировочные расходы из бюджета;** оплату проезда членам ОНК обеспечивали в течение 2009-2010 г.г. Калужское Региональное Отделение Движения "За Права Человека" (весьма эпизодически), Московская Хельсинская Группа и Правозащитный Центр "Мемориал" (по небольшим нерегулярным грантовым проектам).

7. В ОНК Калужской области за 2 года работы сложилась практика "разделения по видам труда": когда член ОНК - юрист Правозащитного Центра "Мемориал" оказывала юридическую помощь иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся в местах принудительного содержания; когда работник Красного Креста, охотнее, чаще и результативнее посещала учреждения УФСИН по жалобам заключенных, связанным с плохим медицинским обслуживанием (в т.ч. инспектировала ЛИУ-1); когда член ОНК - бывший педагог результативнее работала в Калужской воспитательной колонии; когда член ОНК - пенсионер, охотнее общалась и находила общий язык с заключенными-пенсионерами (даже рецидивистами на строгом режиме!).

8. Оперативная связь с другими ОНК поддерживается благодаря Ассоциации Независимых наблюдателей России: ОНК-рассылке (ответственный - И.Сажин) и сайту www.onk-rus.ru (модератор - Д.Краюхин). Имеются контакты членов калужской ОНК через социальные сети: "Одноклассники", ЖЖ, Facebook, Twitter и др.

9. Активной и полноценной обратной связи с сотрудниками правоохранительных органов добиться не удалось; однако, частичное интервьюирование позволили выяснить: ОНК как структура гражданского общества нужна; заключенные же считают ОНК крайне необходимой.

Из опыта работы ОНК Мурманской области

Ирина Пайкачёва,

председатель ОНК Мурманской области

1. Содействие некоммерческих организаций (НКО) в формировании нового состава ОНК. Для анализа складывающейся ситуации и выработки аргументированных предложений по формированию региональной ОНК нового состава была дана обезличенная оценка работы членов ОНК Мурманской области:

- количество членов ОНК работающих регулярно и активно: **4**
- количество членов ОНК самоустранившихся от работы в ОНК: **0**

После проведенного собеседования все четверо действующих членов комиссии изъявили желание работать в следующем составе: Григорьева Людмила Федоровна, Игнатьев Юрий Викторович, Пайкачёва Ирина Владимировна, Смоленчук Ольга Петровна.

Эти представители были выдвинуты общественными региональными организациями "Кольская ассоциация женщин-юристов" и Кирово-Апатитской региональной общественной организацией Хибинское добровольное историко-просветительское благотворительное общество "Мемориал".

Указанные НКО подтвердили свою готовность рекомендовать эти кандидатуры в ОНК нового состава.

Для формирования и укрепления ОНК нового состава наша комиссия объявила о том, что она проводит бесе-

дования с НКО региона, зарегистрированными не позднее, чем пять лет тому назад, устав или практическая деятельность которых направлена на защиту прав человека, с целью оказания консультационных услуг НКО по Федеральному Закону № 76 от 10.06.08 и его практическому применению и, в частности, по правилам и практике выдвижения кандидатур в состав ОНК.

Собеседования были проведены с представителями десяти организаций.

Тем из них, которые не смогли выдвинуть кандидатуры от своих организаций, было предложено направить в Общественную Палату РФ заявление с кандидатурами, предложенными ОНК из числа кандидатов, активно работавших с наблюдательной комиссией в течение последних полутора лет. В результате была сформирована региональная команда независимых наблюдателей, сбалансированная по профессиональному, географическому, национальному, конфессиональному, гендерному и другим признакам:

- пятеро юристов,
 - три медика,
 - психолог
 - журналист,
 - два предпринимателя,
 - два бывших сотрудника правоохранительных органов.
- Эти кандидаты представляют Мурманск, Кировск, Апа-

титы, Заполярный, Оленегорск, Североморск, Кольский район.

Основной механизм работы ОНК - мониторинг мест принудительной изоляции, инструмент мониторинга - регулярное визитирование членами ОНК мест принудительной изоляции, а также правовое индивидуальное и групповое (тематическое) консультирование и социально-правовое сопровождение. ОНК также работает и с бывшими осужденными, и с родственниками осужденных. С увеличением численности планируем увеличить количество посещений и консультирования. А с расширением профессионального состава ОНК надеемся повысить эффективность визитов. Планируем создание службы общественного расследования и общественного сопровождения по наиболее значимым, прецедентным делам.

2. ОНК Мурманской области проводит обучающие семинары (в том числе международные) по правам человека и процедурам визитирования для своих членов и волонтеров, а также совместные семинары с сотрудниками УВД и УФСИН. В качестве тренеров на эти семинары приглашаются из других регионов эксперты правозащитного сообщества, имеющие значительный собственный опыт визитирования. Так в 2009-2010 годах тренерами на семинарах для мурманчан были: Андрей Бабушкин (руководитель Комитета за гражданские права (Москва), Борис Пантелеев (зам. редактора Тюремного журнала (СПб) Игорь Сажин (член ОНК республики Коми), Любовь Элье (член ОНК Калужской области). Такое сотрудничество позволяет наиболее оптимально использовать обмен наилучшими правозащитными практиками. Во время семинаров проводятся выездные мастер-классы по посещению наиболее проблемных мест принудительной изоляции, там, где у региональной ОНК еще недостаточно собственного опыта. Так, например, с участием А. Бабушкина было осуществлено посещение блока строгих условий отбывания наказания в ИК-17 (Мурманск), РОВД первомайского района (Мурманск), межрегионального СИЗО 2 (Кировск, Апатиты), а также Центра временного содержания несовершеннолетних правонарушителей и Спецучилища для несовершеннолетних правонарушителей (Мончегорск), а с участием Любови Элье и Игоря Сажина - отделения спецприемника для содержания иностранных граждан. В тех случаях, когда не удавалось добиться разрешения на участие в посещении ОНК мест принудительной изоляции ИК-23 (п. Ревда), колонии-поселения КП-24 (г. Оленегорск), ИК-17 (Мурманск), члены ОНК проводили собственно посещение (зоны), в то время, как эксперты (Андрей Бабушкин, Борис Пантелеев) осуществляли посещение помещений вне зоны (пункты приема передач, магазины) и беседовали с сотрудниками, посетителями мест принудительной изоляции и местными жителями. По результатам всех посещений, в т.ч. и "раздельного" посещения проводилось совместное обсуждение, и составлялась общая справка о посещении, направляемая руководству учреждения, УФСИН, УВД, ФСИН и МВД.

На семинарах ОНК, в частности, используется технология обучения методам проведения общественного контроля обеспечения прав человека в местах принудительного содержания на основе "Карты наблюдений" (с использованием механизма ЕСПЧ, а также Европейских Пениitenciарных Правил).

3. Регулярное обучение на семинарах положило начало созданию Мурманского регионального Учебного центра ОНК. Для этого используется помещение Мурманского ЭПИ-центра или Мурманского комитета солдатских матерей. С целью максимального вовлечения в занятия по правам человека сотрудников мест принудительной изоляции часть

семинаров проводится на базе Учебного центра УФСИН (Мурманск, Угольная, 9). Начата подготовка обучающихся программ и подготовка тренеров по правам человека для УФСИН и УВД. Нарботки ОНК по обучению "силовиков" правам человека будут использованы в обучающих программах учебных центров, начиная с января 2011 года.

4. Члены ОНК регулярно принимают участие в обучающих семинарах для сотрудников УВД.

5. Юристы - члены ОНК собственными силами, а также с привлечением коллег организаций - партнеров, проводят оценку перспектив рассмотрения дел в ЕСПЧ.

6. В Учебном центре ОНК постоянно пополняется Библиотека общественного наблюдателя для применения в ходе проверок соответствующих учреждений членами Общественных наблюдательных комиссий и для использования на семинарских занятиях.

7. ОНК готовит проекты "тандем-памяток" по правам человека: для осужденных и охранников, для сотрудников МВД и граждан.

8. По инициативе ОНК сотрудниками УФСИН РФ по Мурманской области проведен анализ деятельности региональной ОНК на основе анкет Независимого экспертно-правового совета.

9. ОНК, в частности совместно с родительским комитетом ИК-17, регулярно участвует в заседаниях административных комиссий, используя такое участие как инструмент выявления нарушений при приеме жалоб осужденных, возможностью предварительного ознакомления с характеристикой администрации, нарушений и тенденций в использовании поощрительных мер и взысканий по отношению к осужденным, в предоставлении УДО, замене наказания, и т.д.

10. С помощью механизма ОНК в регионе укрепились сеть взаимодействующих правозащитных НКО, на базе которых создан Региональный Правозащитный Совет из членов Кольской ассоциации женщин-юристов, Мурманского Мемориала, Хибинского Мемориала, Мурманского комитета солдатских матерей и правозащитной группы партии "ЯБЛОКО".

11. Региональный Правозащитный Совет готовит ежегодный доклад по правам человека в регионе, составной частью которого является доклад ОНК,

12. ОНК использует сеть правозащитных НКО для организации подготовки осужденных к жизни в обществе. Помимо организаций, входящих в ОНК и правозащитный совет, этой работой активно занимаются организация "Улица", "Шаг за шагом".

13. У трех (из четырех) членов ОНК круглосуточно работает "Горячая линия" для связи с заключенными и их родственниками.

14. ОНК стала инициатором работы в Мурманской области по программе Альтус. В 2010 г. механизм этой программы был применен для визитирования двадцатью тремя жителями Мурманской области шести отделений милиции (включая четыре ИВС) и четырех линейных отделов внутренних дел на транспорте. В визитировании приняли участие четыре члена ОНК, неработающие граждане разных возрастных групп, студенты, бывшие осужденные и т.д.

15. Комиссиями Мурманской области и Республики Коми предпринимаются усилия для создания международного Совета наблюдателей Баренц региона. в т.ч. для организации совместных проверок соблюдения прав человека.

16. В Баренц регионе ведется подготовка тренингов для подготовки тренеров международного уровня по обучению правам человека в пениitenciарной системе, сотрудников полиции и независимых наблюдателей.

Из опыта работы Общественной наблюдательной Комиссии по Удмуртской Республике за 2009 - 2010 г.г.

Лариса Фефилова,
член ОНК, г. Ижевск

ОНК по Удмуртской Республике была сформирована с запозданием - в 2009 г., мандаты были вручены только в сентябре 2009 года. В Комиссии Удмуртской Республики всего четыре человека.

Следует отметить сразу положительный момент: после вручения мандатов и знакомства, нам сразу были представлены, сотрудники обоих ведомств (МВД и УФСИН) которые будут осуществлять прямое взаимодействие с визитерами. Мы обменялись сотовыми телефонами.

В целом работа ОНК по Удмуртской Республике происходит без каких-либо препятствий со стороны МВД и УФСИН.

В каждом случае, когда визитеры считают, что решение возникшей проблемы требует немедленного реагирования, руководство ведомств идет на встречу и решается вопрос не только о немедленном реагировании со стороны ведомств, но и в случае необходимости предоставляется транспорт для визитеров ОНК. Наиболее яркий пример: когда прошлой зимой в адрес ОНК поступило сообщение о незаконном применении физической силы и дискриминации по религиозному признаку в отношении одного из заключенных в ЛИУ-4, мне стоило только в 15:00 позвонить сотруднику УФСИН, курирующего нашу деятельность о возникшей проблеме. После получения сообщения, уже через полчаса сотрудник перезвонил мне, с вопросом: "Куда подъехать?". Надо отметить, что на улице стоял сорокаградусный мороз и добираться общественным транспортом было бы достаточно проблематично, с учетом того, что мне ехать до колонии около часа, да еще с пересадкой. Но руководство УФСИН выделило машину для визитеров и примерно около 16:30 мы были уже в колонии и встречались с заключенным.

После посещения колоний мы составляем акт о посещении, где отмечаем причину приезда, результаты и выводы Комиссии. Практически все критические замечания принимаются руководством во внимание, впоследствии, по мере возможности, устраняются.

На территории Республики расположены 7 исправительных колоний, 2 лечебно-исправительных учреждения, 2 колонии-поселения, 1 воспитательная колония для несовершеннолетних и 4 следственных изолятора. Один из изоляторов построен с учетом рекомендаций ЕСПЧ или как у нас говорят: по европейским стандартам, что соответствует действительности. Один из следственных изоляторов в г. Глазов закрыт на реконструкцию. Следует отметить, что руководство учреждений, с учетом нехватки финансирования, по мере возможности пытается все таки обеспечивать бытовые условия жизни осужденных.

Конечно же, не все так красиво и благополучно в учреждениях, есть свои недочеты, недоработки. Существуют проблемы: нехватка медикаментов, качественной медицинской помощи, нарушения прав заключенных и родственников. Есть и "пыточная" колония с ПФРСИ (помещение функционирующее в режиме следственного изолятора) на своей территории. Но что-то изменить там очень трудно. При посещении колонии членами ОНК заключенные молчат. Каких-то явных нарушений при посещении не обнаруживается. На все обращения в прокуратуру и следственный комитет приходят отписки о том, что нарушений не установлено. Как-то добиваться своих прав в колонии заключенные боятся, а после освобождения практически невозможно. Так что, пока эта колония стоит на учете, но как разрешить эту проблему? Ищем выход из ситуации.

2 июня 2010 года во время приема этапа там был забит

заключенный до такой степени, что был госпитализирован в реанимационное отделение Республиканской клинической больницы № 1, где спустя три недели умер. До сих пор по уголовному делу, возбужденному по ст.286 УК РФ "Превышение должностных полномочий", не предъявлено обвинений никому, а по факту смерти молодого человека до сих пор идет работа по доказыванию связи между избиениями и смертью. Но это уже отдельная история о корпоративной солидарности судей, экспертов, следователей и УФСИН.

Двое из четырех членов ОНК являются педагогами, соответственно уделять время для общественной деятельности по контролю за соблюдением прав заключенных удается с трудом.

Получается, что практические выезды осуществляются по тревожным сообщениям и таким образом получается, что мы уделяем свое внимание в основном УФСИН. Дошло до того, что председателю ОНК позвонили из МВД и заявили, что мы практически не работаем с ними по общественному контролю. По возможности, пытаемся устранить данный пробел и осуществлять плановые выезды на объекты МВД.

На территории Удмуртской Республики расположено 26 изоляторов временного содержания (ИВС), из них функционирует 25, деятельность ИВС УВД по г.Сарапулу и Сарапульскому району 14 августа 2006 года приостановлена, в связи с многочисленными нарушениями требований Федерального закона №103 ФЗ-1995 г. в части технической оснащенности. В 2008 году начато строительство нового здания ИВС в г. Сарапуле, но ввиду отсутствия финансирования строительство приостановлено. Из функционирующих ИВС требованиям Федерального закона №103 соответствует 18 изоляторов.

С целью соблюдения прав человека в местах принудительного содержания в отделениях органов внутренних дел Удмуртской Республики организовано взаимодействие Общественной наблюдательной комиссии с Министерством внутренних дел по Удмуртской Республике. В феврале и в октябре 2010 года состоялись совместные совещания при руководящем составе МВД с приглашением членов ОНК, в ходе которых принимались решения, направленные на приведения условий содержания в ИВС в соответствие с предъявляемыми требованиями. Так, согласно решениям указанных совещаний, в Управлении внутренних дел по г. Воткинску и Воткинскому району ОВД по Камбарскому району. За счет средств федерального бюджета, камеры изоляторов временного содержания были оборудованы окнами.

За период деятельности ОНК было осуществлено семь выездов в органы внутренних дел, в ходе которых были проведены проверки соблюдения прав человека в изоляторах временного содержания, камеры для содержания задержанных лиц, а также специальный приемник для содержания лиц, арестованных в административном порядке, в котором содержатся и иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации.

В ходе посещения указанных учреждений выявлено, что имеется ряд недостатков в инженерно-технической оснащенности помещений. Так, камеры ИВС ОВД по Завьяловскому району не были оборудованы средствами радиосвязи, требуется косметический ремонт в помещениях; одна из камер ИВС ОВД по г.Можге и Можгинскому району не оборудована окном, в остальных камерах решетки на окнах практически препятствуют проникновению естествен-

ного освещения; в камерах ИВС ОВД по Увинскому району отсутствуют окна; камеры для содержания задержанных лиц органов внутренних дел по Завьяловскому, Увинскому районам, отделения милиции № 2 Управления внутренних дел по г.Ижевску не предназначены для длительного содержания (более 3 часов) - отсутствию окна, нет спальных мест; прогулочный двор специального приемника не оборудован навесом от дождя. Выявленные нарушения были приняты к сведению руководством МВД, часть из них устранена в меру финансовых возможностей. Камеры ИВС оборудованы средствами радиовещания, проведен косметический ремонт, установлен навес в прогулочном дворе.

Хотелось бы отметить работу сотрудников ИВС: во время бесед с заключенными о сотрудниках были получены только положительные отзывы. Случаев применения пыток, жестокого или унижающего человеческого достоинства об-

ращения в ходе посещения учреждений выявлено не было.

Медицинская помощь лицам, содержащимся под стражей, всегда оказывается вовремя, спецконтингент обеспечивается трехразовым горячим питанием, имеется возможность санитарной обработки в душевых комнатах и получения постельных принадлежностей, которые предварительно проходят надлежащую санитарную обработку. Руководство МВД озабочено условиями содержания лиц, заключенных под стражу, вместе с тем, возможность устранения выявленных недостатков зависит от своевременного финансирования.

Конечно, не все так хорошо и гладко, но хочется отметить самое главное: УФСИН и МВД идут на диалог и конструктивное сотрудничество с ОНК, воспринимают нашу деятельность, как контролирующей орган и стараются устранять все недостатки, указанные визитерами.

Эффективные технологии Общественной наблюдательной комиссии Республики Коми первого созыва. 2008 - 2010 гг.

Игорь Сажин,
член ОНК Коми

Когда ОНК Республики Коми начала свою работу в декабре 2008 года. Трудно было и предположить, что работа окажется такой сложной, но тем не менее эффективной.

Вначале самими членами ОНК Коми были приняты очень важные и удобные решения, которые и определили дальнейшую эффективность деятельности, а именно: был избран удобный председатель ОНК, было разработано и принято выгодное Положение о деятельности ОНК Коми. Удобство и председателя и Положения были таковы, что они не мешали наблюдателям четко в соответствии с законом вести свою деятельность по контролю за местами лишения свободы. Мало того, и председатель и Положение помогали и во многих случаях облегчали деятельность общественных наблюдателей.

Также в начале деятельности удалось найти тех людей, которые смогли решить самую большую проблему ОНК Коми - проблему больших расстояний. Республика Коми с территорией 416,7 тыс. кв. км и населением 951 тыс. человек имеет в наличии 28 мест лишения свободы, находящихся в ведении ГУФСИН Коми, в которых содержалось на сентябрь 2010 года 16 тысяч заключенных. Сюда же надо добавить и 19 ИВСов при дежурных частях УВД и ОВД и один спецприемник, в которых содержатся заключенные, находящиеся в ведении милиции Коми. Проблема того, как надо добираться до самых отдаленных мест лишения свободы была решена с помощью родственников заключенных и нескольких бизнесменов, считающих нашу деятельность очень важной и нужной для общества. Хотя их участие в поддержке ОНК можно назвать весьма фрагментарным.

За прошедшие два года (2009-2010) удалось, пожалуй, создать самое ценное: три эффективные технологии общественного наблюдения, дающие реальный результат.

Первая технология, которую применили наблюдатели Республики Коми, активно желая исправить ситуацию с правами человека в местах лишения свободы, можно назвать технологией постоянных посещений. Наблюдатели выбирают объект своего воздействия и начинают еженедельно посещать его. При этом общественники постоянно указывают на одни и те же замечания и требуют их исправления. В результате регулярных посещений выявляется несколько слоев проблем.

Первый слой проблем легко устраним, но раньше подобные проблемы просто не замечали в силу традиции. Например, проблема невыдачи заключенным постельного белья, или проблема раздачи пищи заключенным, вопреки требованиям закона, только дважды в день или даже один

раз в день, при том, что деньги выделены государством на трехразовое питание.

Такие проблемы тут же исправляются и уже после пятого или шестого посещения ситуация становится более-менее нормальной. И с каждым посещением практика корректируется и становится уже устоявшимся правилом, когда права заключенных строго соблюдаются.

Второй слой проблем вызван практикой, от которой работники мест лишения свободы отказываться не хотят, и, в данном случае, требуется дополнительное давление для исправления ситуации. Чаще всего это касается практики, которая сформировалась в тех областях, где нет нормативного регулирования или нормы расплывчаты и трактуются работниками мест лишения свободы в свою пользу. Например, к такой практике можно отнести нежелание администрации спецприемника предоставлять заключенным свидания со своими близкими или заверять доверенности, которые заключенный хотел бы выдать своему представителю.

Для изменения данной практики требуются не только постоянные посещения с фиксацией сведений о конкретных заключенных, лишенных данного права, но и сбор данных о времени, условиях и обстоятельствах случившегося. Данные факты набираются, и дальше уже формируется пул заключенных, которые готовы будут подать жалобу через наблюдателей в суд для признания такой практики незаконной и нарушающей их право на частную жизнь или другие права. В данном случае сами визиты и установление фактов уже превращается в доказательства, которые оформляются как акты обследования мест лишения свободы, а сами наблюдатели становятся полноценными свидетелями фактов нарушений.

Отдельно, во втором слое проблем можно выделить нарушения, которые возникают периодически (ситуативно) и выявить их, не производя регулярных осмотров наблюдателями мест лишения свободы, непросто. Они стоят особняком, т.к. требуют иного подхода, но они так же решаемы простым изменением правоприменительной практики и не требуют особых ресурсных затрат со стороны администрации мест лишения свободы. К таким проблемам можно отнести переполненность камер, потому что это временный фактор, например в спецприемниках и ИВС, где в один день может быть завоз - и в камерах заключенных много, а на завтра наполняемость соответствует требованиям закона. Правда, и здесь есть исключение, когда площадь камеры и наличие мест в ней резко противоречат требованиям международных и федеральных стандартов.

Решить данную проблему можно просто соблюдая установленные нормы, не перегружая камеры-нарушители, но соблазн очень велик, и чаще всего администрации подчиняются соблазну. За этим надо следить. Еще одним примером таких временных нарушений является практика перевозки заключенных в так называемых "автозаках", т.е. перевозка конвойными службами заключенных в перегруженных машинах с одной целью - сэкономить на бензине. Здесь также требуется постоянный контроль за ситуацией и опрос заключенных по подобным фактам.

Технология решения данной проблемы так же проста, как и в предыдущем случае, когда заключенные опрашиваются и им предлагается, при поддержке наблюдателей, подавать жалобы на условия содержания и нарушения их права не подвергаться действиям, унижающим человеческое достоинство. И здесь регулярность посещения играет свою роль, потому что администрация мест лишения свободы начинает искать более эффективные управленческие решения в целях исключения подобных фактов.

Третий слой проблем, выявленных в ходе постоянного наблюдения за местами лишения свободы - это проблемы, требующие финансовых и других ресурсных вложений в места лишения свободы. Понятно, что заставить власти финансировать места лишения свободы очень сложно. Например, это может быть отсутствие мебели в камерах, наличие для сна не индивидуальных мест, а общих (нары), отсутствие перегородок между туалетом и камерой, отсутствие канализации и водопровода в местах лишения свободы, отсутствие двориков для прогулок, плохое освещение в камерах, наличие щитов и ресничек на окнах и еще много чего еще.

В связи с этим опять же мы идем по тому же сценарию. При каждом посещении наблюдатели фиксируют все данные нарушения и работают с заключенными, опрашивая их. Опять фиксируются время, место и условия, при которых происходили нарушения. Сама фиксация фактов и поиск жертвы, готовой подать жалобу на условия содержания, представляя собой отдельную **вторую технологию**, когда заключенным раздаются визитки, выдается бумага и ручка для написания жалобы. Заключенных просят вспомнить, когда и как их перевозили, сколько человек было в данной камере за все время их пребывания. Далее наблюдатели, получив доверенность, идут в суд и от имени заключенного начинают работу по признанию выявленных фактов унижающими человеческое достоинство.

Надо отдельно указать, что судебные действия, которые можно признать **третьей технологией**, изначально построены так, чтобы зафиксировать факты нарушения положений Европейской Конвенции о правах человека, в первую очередь статьи 3 (не подвергаться пыткам и жестокому и унижающему человеческое достоинство обращению) и статьи 8 (право на невмешательство в частную жизнь). В жалобах в региональный суд указываются данные статьи Европейской Конвенции с расчетом, что суд учтет приведенную в жалобе практику Европейского суда по подобным жалобам в других странах и в России. Это важно, потому что через такую жалобу легко можно объяснить обществу, что случилось, а так же объяснить суду, что не удовлетворение жалобы повлечет длительный судебный процесс в международных инстанциях. При этом удается через подобные судебные разбирательства, подтягивать в правовое поле региональных судов Европейские пенитенциарные правила и другие международные нормативные акты, формирующие правильный правовой подход к условиям содержания заключенных.

В конце концов, после нескольких судебных решений, администрация учреждения и вышестоящие государственные органы, распределяющие средства внутри ведомства, приходят к выводу, что увеличение финансирования мест лишения свободы - это намного дешевле, чем посещение судов и выплаты по искам. В результате увеличение фи-

нансирования мест содержания заключенных превращается в долгосрочную государственную политику. А представители государства, при каждом новом посещении наблюдателями мест лишения свободы, разъясняют в деталях результаты повышенного финансирования. Представители администрации мест лишения свободы рассказывают, где и когда намечено выделение средств на ремонты и строительства, сколько выделено уже и сколько еще нужно, сколько запланировано на ближайшие месяцы и даже годы. При этом возникает очень интересный эффект: другие места лишения свободы, подчиненные тому же ведомству, на посещения наблюдателями уже реагируют с большим воодушевлением, ожидая, что за общественниками придут ведомственные деньги.

Кроме этого, отмечается возникновение еще одного эффекта: некоторые удобные правоприменительные практики начинают кочевать из одного места заключения в другое. Например, в спецприемнике УВД г. Сыктывкара, сложилась практика при отсутствии мест в камерах учреждения направлять осужденных домой, до момента освобождения места. Такая правоприменительная практика была обнаружена и в Корткеросском районе, а сами работники спецприемника УВД г.Сыктывкара стали заявлять, что обстановка в учреждении изменилась в лучшую сторону. Напряжение в связи с переполненностью снизилось и меньше стало возникать конфликтных ситуаций как в среде заключенных, так и между персоналом и заключенными.

Итак, что же надо делать, чтобы ситуация с местами лишения свободы начала меняться кардинально.

1. Регулярно, раз в неделю, а то и два раза, посещать одни и те же места лишения свободы.

1. При каждом посещении фиксировать проблемы данного места лишения свободы по трем группам: 1 - быстро исправимые практики, 2 - медленно исправимые практики, 3 - практики, требующие ресурсных вложений.

2. При каждом посещении собирать жалобы на каждую практику с фиксацией места события, времени, условий и конкретных жертв.

3. При каждом посещении подбирать жертв, готовых писать жалобы при поддержке наблюдателей, как представителей заключенного в гражданском суде.

4. После выявления удобных жертв ведется судебное разбирательство по каждому случаю вплоть до жалоб в Европейский суд.

Может возникнуть вопрос: а где же на все это взять ресурсы? Потому что эта работа не простого наблюдателям, который днем стоял у станка, а вечером пошел проверять места лишения свободы. Это деятельность, скорее, хорошего юриста с кучей свободного времени и возможностью кормить свою семью.

Всю выше описанную технологию разработал один гражданский активист Коми правозащитной комиссии "Мемориал" Мезак Эрнест Александрович, который, работая простым юристом по гражданским делам, получив мандат члена ОНК Республики Коми, решил поэкспериментировать в данной области, что дало очень неплохой результат. Это была его личная инициатива, а другие члены ОНК активно старались ему помогать. Как выяснилось в последующем, ресурсные затраты были велики, много было потрачено времени и личных ресурсов. Но технология родилась и ее не обязательно применять в полном объеме. Может быть, достаточно взять какие-то элементы данной технологии и попытаться их реализовать.

Жаль, что Общественная палата Российской Федерации не продлила мандат общественного наблюдателя Мезаку Эрнесту Александровичу на 2010-2013 годы. Это большая потеря, но, тем не менее, остальные члены ОНК Коми собираются продолжать использовать данную технологию достаточно активно.

10.12.2010

ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ как инструмент предупреждения пыток и жестокого обращения с людьми в местах принудительного содержания граждан. (Анализ имеющейся ситуации, рекомендации по улучшению работы)

Николай Щур,

*руководитель Уральской правозащитной группы и Уральского демократического фонда
член ОНК по Челябинской области*

Введение

Общественные наблюдательные комиссии по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания граждан (ОНК) появились в России после принятия закона «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 2008г. № 76-ФЗ). Реально ОНК были сформированы во всех субъектах Российской Федерации в 2009 году. Первый созыв ОНК работал в течение двух лет (2009-2010г.г.). Нынешние ОНК имеют полномочия до 2013 года.

Качественный состав ОНК в регионах приблизительно одинаков: большую часть их представляют бывшие сотрудники силовых структур – военные, прокуроры, милиционеры, работники системы исполнения наказаний. Вызвано это тем, что в России крайне мало реальных правозащитных организаций, понимающих, что такое права человека и правозащитная деятельность; знакомых с местами принудительного содержания граждан (колонии, тюрьмы, следственные изоляторы (СИЗО) Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы безопасности – ФСИН и ФСБ; изоляторы временного содержания (ИВС), спецприёмники и вытрезвители Министерства внутренних дел – МВД; гауптвахты, штрафные подразделения Министерства обороны – МО и пограничной службы ФСБ; спецшколы Министерства образования).

Второй причиной того, что качественный состав ОНК состоит, в основном, из бывших работников силовых структур, является то, что уже длительное время российское общественное самосознание находится в состоянии «зимней спячки», абсолютно большинство людей равнодушно не только к чужой беде, но и к судьбе собственной. Поэтому мало кто следит даже за политическими событиями в стране, не говоря уже о том, чтобы проявлять интерес и отслеживать появление новых законов. Таким образом, многие люди и не знают, что появилась возможность общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания граждан – не знают об этом не только отдельные граждане, но и большинство общественных объединений страны.

Этой ситуацией воспользовались власти: быстренько, через региональные Общественные палаты, оформили необходимые пакеты документов на ветеранов силовых ведомств (в большинстве случаев с достаточно грубыми нарушениями упомянутого Закона об общественном контроле, на которые Общественная палата РФ, выдающая мандаты членам ОНК, закрыла глаза), сформировав таким образом из них ОНК у себя в области или крае. Отсюда - и результаты деятельности первых составов ОНК. Самое интересное в этой ситуации, что, формируя таким образом первые ОНК, местные власти руководствовались не столько злым умыслом, сколько «суровой необходимостью»: не информированные и равнодушные «общественники» ничего не делали, чтобы войти в состав ОНК, а сверху на местные Общественные палаты давили – отчитайтесь и дайте кандидатов – вот и собрали впопыхах, кого придётся (а ветераны силовиков под рукой всегда). Второй причи-

ной такого положения было уже названное обстоятельство: правозащитных организаций, «осуществляющее свою деятельность не менее пяти лет со дня его создания, уставной целью или направлением деятельности которого является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина» (требование Закона № 76) в России, считай, нет. По крайней мере в субъектах Федерации их нет в таком количестве, чтобы сформировать полноценную ОНК, т.к. по закону одна организация может предложить не более двух кандидатов – вот и принимают документы от организаций, весьма далёких от правозащитной деятельности. При этом мы считаем, что это требование закона не только не принципиальное, но даже ненужное – всё дело в личности члена ОНК: «звание» «правозащитник» тоже совершенно не гарантирует кандидату должный уровень профессиональной подготовки и необходимых моральных качеств для указанной работы.

Первые результаты работы ОНК

Достаточно подробно с деятельностью ОНК различных регионов России можно ознакомиться на сайте Ассоциации независимых наблюдателей www.onk.ru. Мы же в своём докладе подробнее будем говорить о результатах деятельности ОНК Челябинской области – начиная с момента её появления и по сегодняшний день.

Состав первой ОНК был таким, как описано выше: подавляющее число членов – ветераны силовых структур, остальные – случайные люди. Абсолютно все члены ОНК первого созыва никогда не занимались защитой прав человека. Возглавлял ОНК бывший административный функционер. По этой причине никакой деятельностью по контролю за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания граждан эта ОНК не занималась: посещение мест заключения граждан носило экскурсионный характер, члены ОНК заслушивали бодрые рапорты начальников учреждений, что всё у них хорошо, права заключённых не нарушаются, бытовые условия в учреждении прекрасные. В колониях (учреждения ФСИН, где люди отбывают длительное наказание в виде лишения свободы), например, комиссию встречал оркестр из заключённых в концертной форме, а администрация колонии, после экскурсии членов ОНК по учреждению, предъявляла им уже напечатанный акт проверки, который оставалось только подписать. Излишне говорить, что содержание акта всегда было одинаковым: всё хорошо, нарушений прав осуждённых не зафиксировано.

Проводя такие «инспекции», ОНК, понятно, не замечала ни избитых заключённых в колониях, СИЗО и в ИВС; ни не пропускающих дневного света окон в камерах ИВС (в то время как «реснички» на окнах в камерах уж десять лет как запрещены решением Европейского суда по правам человека – см. дело ЕСПЧ «Калашников против Российской Федерации»); ни ограничительных мер по подаче жалоб заключёнными на жестокое обращение с ними сотрудников учреждений, ни многого другого.

На личные приёмы к членам ОНК администрация учреждений отправляла специально подготовленных заключённых из так называемого «актива» - за послабления в режиме содержания сотрудничающих с администрацией

членов СДиП – секции дисциплины и порядка. На приёмах эти заключённые, естественно, не жаловались на условия содержания, а задавали вопросы по своим уголовным делам, прося помочь в них разобраться и уменьшить срок наказания по приговору. Необходимо отметить, что рассмотрение вопросов справедливости и законности приговоров заключённых просто не является функцией ОНК, но члены ОНК первого созыва не принимали это во внимание и занимались такими вопросами, поступавшими от заключённых. (Заметим в скобках, что за оба года ни один из таких поступивших вопросов не был решён, что и понятно: ни компетенции, ни профессиональной подготовки для решения этих вопросов у ОНК в целом и у отдельных её членов не было). Кроме этого администрации колоний прибегали и к иным трюкам – например (по рассказам отбывших срок осуждённых), в больницы колоний помещались здоровые заключённые из тех же СДиПов, которые хвалили медицинское обслуживание в колонии, когда их расспрашивали члены ОНК.

Таким образом, властям в полной мере удалось полностью выхолостить смысл работы общественной наблюдательной комиссии в Челябинской области и, судя по информации в различных СМИ, включая упомянутый сайт Ассоциации независимых наблюдателей, в других областях тоже. Поэтому никаких, хоть в той или иной мере значимых, результатов в изменении ситуации с правами человека в местах принудительного содержания граждан ОНК Челябинской области первого созыва не достигла. Это подтверждается тем, что в наши организации (Уральскую правозащитную группу, Фонд «Рука помощи» - ныне Уральский демократический фонд) продолжали поступать многочисленные жалобы от заключённых, на которые мы реагировали, не обращаясь за помощью в ОНК, понимая, что это неэффективно. Помогать конкретным заключённым, пострадавшим от жестокого обращения с ними сотрудниками учреждений, нам удавалось; решение же системных вопросов по предупреждению пыток было вне нашей компетенции. Именно это обстоятельство и побудило наше желание самим войти в состав ОНК следующего созыва, что мы и сделали: в январе 2011 года трём участникам наших организаций были вручены мандаты членов ОНК по Челябинской области.

Результаты работы ОНК в других регионах России проследим по материалам того же сайта Ассоциации независимых наблюдателей.

Во-первых, как положительный момент, следует отметить сам факт появления этого сайта.

Сайт этот весьма полезен любому члену ОНК, где бы она не находилась, поскольку он содержит много нужной информации, начиная с правовых актов по общественному контролю, методических указаний по проведению проверок и заканчивая информацией о проведённых проверках по всей стране.

Второе, что мы можем увидеть из размещённой на сайте информации и собственного опыта – пробуждение интереса общественных организаций к институту общественного контроля за местами лишения свободы. Это можно проследить по возросшему числу кандидатов в члены наблюдательных комиссий (см. также об этом сайт Общественной палаты Российской Федерации www.oprf.ru). При этом необходимо обратить внимание на то, что власти и на этот раз не оставили тактики наполнения ОНК возможным большим числом верных себе членов – бывших сотрудников силовых ведомств. Но на этот раз власти, как нам кажется, действовали уже осознанно. И вновь, выдвигая своих кандидатов, они, как было сказано об этом ранее, не особо заботились о том, чтобы следовать требованиям Закона № 76, пункт 2 статьи 10 которого говорит, что «правом на выдвижение кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии обладает общероссийское, межрегиональное или региональное общественное объединение, имеющее государственную регистрацию, осуществляющее свою деятельность не менее пяти лет со дня его

создания, уставной целью или направлением деятельности которого является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина» - кандидатуры членов ОНК в подавляющем числе случаев выдвигаются объединениями, совершенно далёкими от защиты прав и свобод человека и гражданина, а Общественная палата России, утверждающая кандидатуры, закрывает на это глаза. Поэтому второй созыв общественных наблюдательных комиссий в качественном отношении недалеко ушёл от первого.

Третье, что мы можем заметить, считывая информацию с сайта, - такую же неэффективность работы ОНК других регионов России, как у ОНК первого созыва Челябинской области.

Если взять наугад для ознакомления отчёт ОНК любого региона России, то можно увидеть, что основную массу нарушений прав заключённых наблюдательные комиссии находят в нарушении либо норм питания, либо в недостаточной обеспеченности заключённых одеждой и т.п., в то время как, на наш взгляд, главные беды заключённых в другом: жестоком обращении с ними (избиения, пытки) и невозможностью пожаловаться на это компетентным органам или общественности. Поэтому задачу общественного контроля мест заключения граждан мы и видим в том, чтобы искоренить в этих местах пытки и избиение граждан и обеспечить им реальную возможность обжаловать действия администрации по жестокому с ними обращению.

Исходя из собственного опыта правозащитной деятельности в этом направлении и анализа имеющейся ситуации с работой общественных наблюдательных комиссий, смеем предложить некоторые советы для ОНК Российской Федерации.

Рекомендации по повышению эффективности общественного контроля

1. Планирование проверок мест заключения

Закон об общественном контроле обязывает ОНК извещать территориальный орган исполнительной власти, в ведении которого находится планируемое к посещению учреждение, о дате посещения. Вопрос – когда именно это делать: за месяц, день, час до посещения? Среди большого числа членов ОНК и правозащитников бытует мнение, что настоящая проверка учреждения невозможна, когда администрация учреждения заранее извещена о посещении – мол, спрячет все концы. Это не так. По большому счёту, совершенно всё равно за какой период времени до планируемого посещения администрация учреждения извещена: в любом случае и персонал учреждения и заключённые там останутся те же. Спрячут самых буйных, правдолюбцев спрячут? Так их спрятать можно и за те десять минут, что вы через двери учреждения проходите. Успеют прибрать везде, хлеб из хорошей муки испекут? Так достаточно в пекарню пройти и там просто увидеть на складе что за мука хранится, а из бесед с заключёнными узнать какой хлеб был вчера и неделю назад.

Поэтому мы рекомендуем не морочить себе голову тем, что нет внезапности проверки, а планировать посещение того или иного учреждения, исходя из собственного удобства и той информации, которая у вас об этом учреждении имеется.

2. Получение информации об учреждении

Информация об учреждении – основа вашей успешной работы при инспектировании этого учреждения.

У правозащитных организаций, не один год работающих с пенитенциарной системой, нет проблемы в получении информации о колониях или следственных изоляторах – считай, практически во всех из них они бывали, из каждой из них им пишут. Хуже обстоит дело с гауптвахтами, спецшколами и ИВС. Но как быть тем, кто правозащитной работой не занимался, но сейчас попал в члены наблюдательной комиссии?

Вариантов несколько.

Во-первых, если в вашем регионе есть правозащитные организации, занимающиеся тюрьмой, - обратитесь к ним.

Во-вторых, добывайте информацию сами. И лучше всего это делать не в самом учреждении, которое вы собираетесь посетить, а узнавать информацию о нём, беседуя с заключёнными, находящимися в другом месте.

Допустим, вы проверяете ИВС. Кто находится в изоляторе временного содержания? – подследственные. В ИВС они находятся не более 10-ти суток (хотя этот срок, установленный законом, не везде соблюдается – этот момент, кстати, не забывайте проверять), а дальше – СИЗО. Если вы спросите заключённого в ИВС, нарушают ли работники ИВС его права, то 99 из 100 вам ответят, что – никоим образом, всё у него тут хорошо. Бойтся з/к, что вы уйдёте, а ему милиционеры навесят по полной программе за жалобу на них. Не зря бойтся, есть основания (и опыт) бояться. А вы спросите его, из какого СИЗО он сюда приехал, в какой именно камере следственного изолятора был и есть ли у него претензии к тому изолятору. Вот тут он вам много чего расскажет про СИЗО: и как кормят, и как лечат, и где какие бункеры есть, и много другого прочего. А вы всё запишите, а когда пойдёте в СИЗО – проверите. Расспросите про другие ИВС: он ведь и в камере СИЗО сидит с людьми из разных районов (т.е., из разных ИВС), и на этапе встречается с большим количеством людей, и везде арестанты живо делятся друг с другом сведениями, где как кормят, где бьют, где спать не дают. Так вы почерпнёте много информации о тех местах, которые вам ещё предстоит посетить с проверкой. И поймёте, что никакого значения не имеет – рано вы предупредили о своём визите или поздно: то, что вы уже знаете об учреждении – не скрыть.

Таким образом, вы до посещения учреждения узнаете о нём много, главное из которого – что и где проверять. Особо используйте беседы с заключёнными, которые уже не первый раз попали за решётку: во-первых, они не такие трусливые и, во-вторых, они могут рассказать вам не только о СИЗО и ИВС, но и о колониях.

Что же касается сбора информации об иных местах принудительного содержания граждан, входящих в систему иных ведомств, то алгоритм действий по сбору информации остаётся тот же, только собирать её вы будете в Комитетах солдатских матерей, Комиссиях по делам несовершеннолетних, воспитательных колониях и прочих профильных местах.

3. Проведение проверки

На проверку вы выезжаете исключительно после того, как о вашем визите поставлен в известность соответствующий территориальный орган, в ведении которого находится проверяемое учреждение. При этом желательно иметь с собой копию того уведомления, которое им послала ваша ОНК. (Некоторые наблюдательные комиссии посылают уведомления о проверке непосредственно проверяемому учреждению, что, конечно, делать можно – претензий на то, что не уведомили главное управление обычно не бывает – но мы рекомендуем от требования закона не отступать и уведомлять как раз территориальный орган – ГУФСИН, Областное Управление ФСБ и т.д., - а не само учреждение.) И, обязательно, имейте при себе телефоны вышестоящих начальников, чтобы связаться с ними, если вдруг возникнет препятствие с заходом в учреждение.

По прибытии в учреждение прежде всего представьтесь его руководителю и тут же спросите, информированы ли заключённые о вашем приезде. Если нет, то предложите немедленно дать информацию о вашей инспекции по громкой связи (после у заключённых проверите, была ли такая информация).

Отношение к вам практически всегда вежливое и предупредительное – вы себя вести должны так же. К сожалению, встречается ещё иное отношение членов ОНК к администрации проверяемого учреждения: изначальный вызов на скандал – мол, мы – правозащитники, знаем, как вы тут с людьми обращаетесь, сейчас мы вас всех тут выведем

на чистую воду! Смеем вас уверить: с таким отношением никого ни на какую воду вы не выведете и тех нарушений прав заключённых, которые в учреждении есть, не заметите: администрация достаточно просто «замажет» вам глаза. Если же вы хорошо подготовились к проверке (т.е., собрали об учреждении достаточно информации), крепки духом и принципиальны, то никто и ничто не помешают вам хорошо выполнить свою миссию.

Прежде всего, не тратьте время на экскурсию. Если вы проверяете учреждение ФСИН, то, соглашаясь на экскурсию, вы заранее обрекаете себя на то, что львиная доля времени вами будет потрачена на пустое созерцание аккуратно заправленных постелей, чистых полотенец в умывальниках столовой и услужливых выражений лиц подсылаемых вам для бесед «активистов».

Поэтому начинайте с главного: ознакомьтесь с порядком подачи и отправки жалоб заключённых на условия содержания, - от начала и до конца. Пусть персонал учреждения расскажет вам, как именно заключённый может пожаловаться на нарушение его прав сотрудниками. И проверьте все журналы, в которых фиксируются эти жалобы. Проверьте сроки, в течение которых жалобы находятся в той или иной службе учреждения. Подробно запишите себе всё увиденное и услышанное. Особое внимание обратите на последний этап – отправку жалобы из учреждения: считай, везде вы заметите, что никакой отметки почты о том, что она приняла к отправке конкретные письма, нет. Иными словами, когда заключённый спросит: «Ушла моя жалоба?» - администрация, не моргнув глазом, ответит: «Да», - и покажет номер входящего в журнале спецчасти, где регистрируются письма заключённых. Они всё сделали правильно: зарегистрировали жалобу, присвоили ей входящий номер, а дальше никто не мешает администрации жалобу никуда не отправлять, потому что почта отметки о приёме конверта не делает и всегда можно уверенно говорить: «В том мешке писем, которые мы отдавали почте в тот день, ваше письмо было». Вот и отметьте этот факт в своём акте. Заметьте, что никакой оценки действиям администрации вы не даёте – вы просто отмечаете факт, имеющий место. Оценку этого факта вы будете делать на заседании ОНК, когда будете обсуждать свои визиты в учреждение. (Но, вполне вероятно, что ОНК не будет на заседании никаких оценок делать – вашу информацию просто «примут к сведению», т.е., никаких последствий для заключённых проверенного вами учреждения в смысле улучшения их положения не наступит. Стало быть, начинайте действовать самостоятельно, от имени той организации, что вас выдвинула: посылайте свои рекомендации в ведомство, учреждение которого вы инспектировали, привлекайте внимание СМИ и т.д., - если, конечно, вы хотите ситуацию изменить. Запретить вам это делать никто не может.)

Выяснив у администрации порядок отправки жалоб на условия содержания (обращаем ваше внимание – в первую очередь именно этих жалоб: на условия содержания, так как по иной корреспонденции вопросов почти не бывает), ознакомьтесь с этими условиями. Тут вам и пригодится та информация об учреждении, которую вы предварительно собрали. И если у вас есть конкретные места, которые надо посмотреть, отправляйтесь сразу именно туда – проверяйте свою информацию. И будьте готовы к тому, что она не подтвердится. Так происходит довольно часто, потому что то, что получено вами во время бесед с заключёнными (включая и тех, кто пришёл к вам после освобождения), может быть основано на слухах, на вранье из-за желания досадить сотрудникам мест заключения; на страхе, у которого, как известно, глаза велики. Однако и подтверждение самых невероятных предположений – вовсе не редкость. Так что идите туда, смотрите то, о чём у вас есть информация. И не стесняйтесь задавать вопросы, главным из которых будет: «А какой документ регламентирует наличие вот такого порядка, который вами поддерживается здесь?» Спрашивать это надо для того, чтобы заставить администрацию учреж-

дения предъявлять заключённым только те требования, которые продиктованы нормой закона и никакие больше; запрещать им только то, что запрещено законом. Обращаем ваше внимание – законом. В подавляющем числе случаев администрация учреждений будет ссылаться на нормы, установленные ведомственной инструкцией или ведомственным приказом. Практически всегда этот приказ будет иметь гриф ДСП (для служебного пользования), что, будто бы, тем более придаёт ему статус чего-то непоколебимого.

Внимательно и подробно запишите номера и названия всех документов, которые вам будут называть представители учреждения. После обхода посмотрите все эти документы (не дать их вам не могут) – вам предстоит теперь провести анализ: соответствуют ли нормы ведомственных инструкций и приказов Конституции РФ, Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод и прочим документам, гарантирующим права человеку. Понятно, что вы – не Конституционный суд РФ или ЕСПЧ (Европейский суд по правам человека), но смысл вашего контроля – проверить, соблюдаются ли права человека в местах заключения. Вот вы и проверяете. И вполне можете найти, что – не соблюдаются. И причиной тому – изначальные ошибки в ведомственных нормативных актах, которыми руководствуется персонал учреждения.

А далее встретитесь с каждым заключённым, информацию о котором вы имеете (получили от него письмо, слышали о нём от других и т.д.). Если вдруг администрация скажет, что такого заключённого в учреждении нет, то не полнитесь и затребуйте список всех заключённых и проверьте, на самом ли деле заключённый с такой фамилией отсутствует. Если администрация говорит, что заключённого привести к вам нельзя (болен, на работе...), то попросите проводить вас к нему в то место, где он сейчас находится.

После этого организуйте личный приём заключённых. В разных Правилах посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания (Правила ФСИН, ФСБ, МВД...) имеются разные нормы таких приёмов: кто-то разрешает принимать с глазу на глаз, кто-то только в присутствии сотрудника учреждения. Мы вам рекомендуем именно так и организовывать личный приём: с глазу на глаз.

Тут два интересных момента.

Во-первых, на приём заключённые приходят с разными вопросами, большинство из которых не имеют никакого отношения к миссии ОНК: осуждённые жалуются на приговор, на судей, на следователей, - нарушение своих прав они отслеживают именно на стадии уголовного судопроизводства. Это беда личных приёмов – объяснять людям, что задача вашего приезда сюда иная. Тем не менее, вы можете оказать содействие обратившимся, дав им адреса общественных организаций, которые занимаются помощью заключённым, в том числе помощью по уголовным делам.

Во-вторых, бывает и так, что администрация подсылает к вам подставных жалобщиков: у вас информация, что с вами хотел бы встретиться з/к Иванов – вы говорите сопровождающим вас: «Приведите, пожалуйста, осуждённого Иванова». Вам приводят: вот Иванов. А это вовсе и не он, а переодетый в робу Иванова «активист» Петров, который вам уверенно скажет, что никаких претензий к администрации у него нет. Потому не полнитесь и затребуйте личные дела заключённых, чтобы не попасть впросак. Особенно если опыта в этом деле у вас маловато, проверяемое учреждение вам не знакомо, а самого заключённого вы не знаете. В соответствии с Законом, члены ОНК имеют право затребовать любой документ, относящийся к миссии ОНК. Кстати, в личном деле вы можете найти подтверждение или опровержение информации, полученной от самого з/к: сроки пребывания в ШИЗО, полученные взыскания, объяснительные записки и т.п.

Что же касается тех, кто пришёл к вам «по делу», т.е., с жалобой на условия содержания, то тут вы должны быть

весьма внимательны, хорошо понять, на что именно они жалуются и подробно записать суть жалобы.

Если вам принесли жалобу в письменном виде, тем более, если принесли конверт с жалобой с просьбой его отправить, то вы принимаете эту жалобу и объясняете обратившемуся, что вы ее безусловно отправите, при этом так же безусловно выдержав установленный порядок отправки: регистрация в спецчасти учреждения и т.д. Вашей задачей будет контроль получения почтой данного отправления. Никакие жалобы нелегально от заключённых не берите, не поддавайтесь на их умоляющие просьбы: вы приехали сюда проконтролировать соблюдение закона, потому будьте добры сами закон не нарушать.

Если во время личного приёма вы получите информацию, требующую проверки на месте (посещения того или иного места в учреждении), не полнитесь и проверьте: хоть прямо сейчас, прервав приём, хоть после него – в зависимости от того, что требуют обстоятельства.

На этом, в принципе, ваша проверка заканчивается.

4. Составление Акта проверки

Акт проверки – документ серьёзный, поскольку исключительно на нём будут основываться все ваши дальнейшие действия по исправлению ситуации в учреждении или в системе мест принудительного содержания граждан данного ведомства. Как раз ваш Акт будет являться базой для принятия решения ОНК по результатам контроля учреждения.

Мы рекомендуем разработанную нами форму Акта проверки, представленную в **Приложении 1**.

Мы понимаем, что предела совершенству нет, и что заключённые обладают всем спектром прав, предоставленных им российским и международным законодательством и что в идеале нужно проверять соблюдение их всех администрациями мест принудительного содержания, но тем не менее предлагаем членам ОНК при проверках главное внимание сосредоточить на двух фундаментальных (на сегодняшний день в России) моментах жизни находящихся в заключении граждан: жестоким обращениям с ними (избиения, пытки различных видов) и невозможностью обжалования действий администрации по условиям содержания. Исходя из этого посыла и составлена форма Акта проверки. При этом она, безусловно, позволяет фиксировать совершенно любые нарушения прав человека в местах принудительного содержания граждан.

Прежде всего, члены ОНК должны уяснить, что составление Акта проверки – исключительно их прерогатива – от начала до конца.

К сожалению, сложилась едва ли непоколебимая практика, когда в комиссию ОНК по проверке учреждения включаются представители учреждения, которые наряду с членами ОНК подписывают этот Акт, вносят в него замечания, а, зачастую, сами этот Акт и пишут. Такой ситуации не должно быть ни в коей мере. И это требование принципиально.

Никаких подписаний Акта представителями администрации учреждения не может и не должно быть. Представитель учреждения ставит свою подпись только с одной целью: свидетельствует, что Акт проверки он получил. Никаких возражений, дополнений и проч. он в акт не вносит. На ксероксе делается полная копия Акта (т.е., Акт со всеми приложениями к нему), эту копию представитель учреждения получает, что и удостоверяет подписью на вашем экземпляре Акта.

Как же составить Акт проверки?

Нам представляется это достаточно простым делом (поскольку вы помните, что Акт – это фиксация увиденного; выводы по этому Акту сделает ОНК на своём заседании). У вас есть форма и потому ваша задача просто заполнить её при посещении учреждения.

После того, как вы закончили обход учреждения (посетили те места, которые посчитали нужным посетить), побеседовали с заключёнными, провели личный приём, вы возвращаетесь в кабинет сопровождавшего вас (чаще все-

го это будет кабинет начальника учреждения) и обговариваете с администрацией те вопросы, которые появились во время проверки, включая жалобы заключённых. Все ответы администрации вы подробным образом записываете в акте. Очень часто мелкие проблемы, которые, тем не менее, сильно досаждают заключённым, удаётся решить во время этой беседы. Решить – это не значит гарантировать исправление ситуации: администрация в таких случаях обещает вам чуть ли ни звёзды с неба. Вот для того вы подробным образом записываете в Акте все её обещания (и, главное, сроки устранения недостатков), чтобы, спустя озабоченное время, приехать с этим актом сюда вновь и проверить – не обманули ли вас? Всё ли хорошо с жаловавшимися? (По поводу отслеживания судьбы жаловавшихся ниже будет сказано отдельно.)

Во время обхода учреждения вы заполняли графы Акта, во время заключительной беседы вы дописали недостающее – это всё. Подписывайте Акт (ещё раз напоминаем: это делают только члены ОНК), отдавайте сделать копию, берите подпись представителя администрации учреждения, о том, что копия Акта учреждением получена, и можете прощаться. Не обращайте внимания на свою усталость, не торопитесь и не «входите в положение» администрации, которая тоже устала от проверки и «спешит приступить к своим служебным обязанностям». Вам, собственно, при обходе учреждения никто не нужен, кроме сопровождающего сотрудника, обеспечивающего вашу безопасность и показывающего дорогу. А заключительная беседа – это лишь попытка оперативно устранить выявленные нарушения. Если же вы сами устаете и спешите закончить проверку – не начинайте ее. Поверхностная «липовая» проверка приносит огромный вред как заключённым, так и репутации ОНК.

Бывают такие ситуации, когда поступает просьба представителя проверяемого учреждения о подписании их варианта Акта. В принципе, в этом нет ничего страшного. Тут можно пойти им навстречу при одном непременном условии: очень внимательно отслеживайте, чтобы все замечания, выявленные при проверке вами, туда вошли. Перечислите в Акте только те подразделения, которые подверглись проверке, и особенно обращайте внимание на заключительную фразу, вроде: «При обходе учреждения нарушений прав не выявлено», которую вам, скорее всего, попытаются подсунуть. Формулируйте заключение следующим образом: «При обходе **вышеперечисленных** подразделений **иных** нарушений прав содержащихся в них граждан не выявлено». Не стесняйтесь настаивать на возможно неоднократной перепечатке Акта. При этом свой Акт составлять необходимо обязательно и обязательно под подпись оставлять его в учреждении. А их вариант – это не более, чем их внутренний документ, составленный ими для удобства отчетности перед вышестоящими органами.

Итак, вы выходите за пределы учреждения, оставив его представителям СВОЙ акт.

При этом ваша работа по проверке этого учреждения далеко ещё не закончена – впереди у вас заседание наблюдательной комиссии.

5. Заседания ОНК

Заседания ОНК – палка о двух концах. С одной стороны, смысла в этих заседаниях, вроде как и нет вовсе: согласно закону об общественном контроле мест принудительного содержания граждан, все члены ОНК абсолютно равны в своих правах. Иными словами, не требуется какого-либо утверждения Акта проверки учреждения, член ОНК вправе делать самостоятельные заявления СМИ, отправлять Акт проверки, в которой он участвовал, кому посчитает нужным и т.д. Зачем ему заседание ОНК в таком случае? (И поехать в какое угодно учреждение с проверкой член ОНК тоже может, никого не спрашивая – достаточно только начальника найти.)

Но есть и тот самый второй конец палки: сложившееся общественное мнение и сила коллегиального решения.

Понятно, что тот качественный состав ОНК, который имеется в настоящий момент в России, не способствует продвижению международных стандартов по защите прав человека в местах заключения, предупреждению пыток заключённых и жестокого обращения с ними. Редкие правозащитники, попавшие в ОНК, не составляют большинства их состава, потому их стремление превратить ОНК в действенный инструмент предупреждения и искоренения пыток в местах заключения постоянно наталкивается на сопротивление других членов комиссии, в особенности её руководства (председателя комиссии, его заместителей...). При этом сопротивление иных участников не обязательно вызывается их стремлением выгородить администрацию учреждений – очень часто такое их поведение продиктовано простой ментальностью этих людей, приверженности их бюрократическому духу работы, крайне низким уровнем квалификации.

Чтобы побороть эту ситуацию, мы предлагаем всем членам ОНК познакомиться с нашим вариантом Регламента работы наблюдательных комиссий, представленным в **Приложении 2** к настоящему докладу.

Основная идея этого регламента проста: никто в наблюдательной комиссии не имеет управленческих полномочий – только организаторские функции. Причём эта идея вытекает не только из наших представлений об эффективности работы этой комиссии, но и из положений Закона № 76-ФЗ, пункт 1 статьи 4 которого гласит: «Общественный контроль и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, осуществляются на основе принципов добровольности, равноправия и законности.» Иными словами, любая должность в ОНК – это не сладкая возможность поприказывать, позапрещать или поразрешать, а дополнительная нагрузка: готовить и рассылать извещения о проверках, распечатывать решения, вести протоколы заседаний и т.д.

На первых заседаниях ОНК, когда мы проинформировали председателя комиссии о том, что собираемся посетить некоторые учреждения и попросили его известить об этом соответствующие управления, он попытался нас остановить: «Скажите, зачем вы туда собираетесь, а я решу – поедете вы туда или нет». Вот чтобы подобных заявлений не было, мы и составили свой Регламент деятельности ОНК, который на нормативном уровне исключил бы ситуации ограничения деятельности членов ОНК.

Этот Регламент расписывает все функции ОНК и позволяет, как нам кажется, каждому члену ОНК не только свободно осуществлять свою миссию, но и усиливать её эффективность силой коллективных действий.

Согласно положениям Закона, ОНК может принимать решения по тем или иным ситуациям, выявленным по результатам проверок, и эти решения доводить до сведения различных органов (проверяемых ведомств, прокуратуры, власти...). Нам видится, что решения ОНК, смысл которых заключается не только в доведении до сведения компетентных органов случаев нарушения прав заключённых, но и в выработке рекомендаций для них по исправлению ситуации, могут быть весьма эффективны в деле предупреждения пыток и жестокого обращения с заключёнными. Для этого и нужны заседания ОНК. Этим целям и служит разработанный нами Регламент ОНК.

Места заключения граждан посещают разные члены наблюдательной комиссии и когда они собираются вместе на свои заседания, то, после докладов каждого из них, вырисовывается общая картина состояния дел с правами человека в той или иной системе мест принудительного содержания. Безусловно, качество и объективность появляющейся на заседании вышеозначенной картины в первую очередь зависит от качества и объективности проверки учреждений членами ОНК. (Когда мы приехали с проверкой в один из изоляторов Челябинской области и зашли в камеры, то сразу обратили внимание на стальные листы на окнах, которые фактически перекрывали доступ естествен-

ного света внутрь камер. Мы тут же сказали об этом руководству изолятора и, конечно же, отметили этот факт в Акте. Каково же было наше удивление, когда руководство изолятора заявило нам, что председатель ОНК уже дважды побывал у них с проверкой и замечаний по поводу фактического отсутствия в камерах естественного освещения ни разу не высказал - !) Понимая, что такая ситуация (одни видят, другие – нет) вполне возможна, мы стараемся на заседаниях ОНК договориться с другими членами комиссии об унификации наших проверок; для этого мы и разработали форму Акта проверки.

Самым хорошим, в идеале, было бы полное взаимопонимание членов ОНК и стремление их работать в одной упряжке во имя достижения одних целей. Но жизнь есть жизнь и реальная ситуация с общественным контролем мест заключения такая, какая есть. Поэтому, исходя из реалий, мы и предлагаем свои рекомендации. И членам ОНК, имеющим активную позицию, но встречающим сопротивление в её реализации, напоминаем, что и из этой ситуации есть выход – воспользуйтесь рекомендациями первого абзаца этой главы.

6. Сотрудничество с Уполномоченным по правам человека

Институт омбудсменов существует в России не долгое время, но, в любом случае, значительно дольше, чем институт общественного контроля. При всех принципиальных расхождениях этих образований, главное из которых то, что омбудсмены – структура государственной власти, а ОНК – общественная инстанция, олицетворяющая элемент гражданского общества, у этих институтов совпадают задачи и цели, потому сотрудничество их не только возможно, но и крайне желательно и необходимо для защиты прав граждан, находящихся в местах принудительного содержания.

Стоит сразу отметить, что в России две достаточно независимые друг от друга структуры омбудсменов: Уполномоченный по правам человека Российской Федерации (в настоящее время Лукин В.Н.) и Уполномоченные по правам человека субъектов федерации. Независимость этих структур друг от друга вызвана тем, что наличие Уполномоченного по правам человека в субъекте федерации (принятие закона об Уполномоченном) – прерогатива законодательной власти самого субъекта, отчего Уполномоченные по правам человека в настоящий момент имеются не во всех субъектах РФ (см. сайт Уполномоченного по правам человека РФ <http://ombudsmanrf.org>). В силу этого мы рекомендуем всем ОНК сотрудничать со всеми аппаратами уполномоченных по правам человека – как всей Российской Федерации, так и своего субъекта федерации. Кроме этого, желательно наладить связи и с появившимися совсем недавно Уполномоченными по правам ребёнка, создаваемыми по той же схеме: Уполномоченный по России и Уполномоченный по субъекту федерации.

В каком виде может осуществляться сотрудничество ОНК и Уполномоченных по правам человека (ребёнка)?

Прежде всего, в направлении Уполномоченному сводных справок о результатах проверок мест принудительного содержания граждан. Хотя штаты аппаратов Уполномоченных достаточно многочисленны и в них предусмотрены специальные должности (или целые отделы) по работе с местами принудительного содержания граждан, Уполномоченные постоянно испытывают дефицит информации о текущем состоянии дел в колониях, следственных изоляторах и т.д. ОНК же, напротив, (при условии добросовестного отношения к своему долгу) перегружены информацией об этом, поскольку работают в режиме мониторинга за местами принудительного содержания. Это во-первых.

Во-вторых, возможности воздействия на ситуацию у ОНК и Уполномоченного по правам человека резко различны. При всём том, что Закон об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации (или аналогичный закон в субъекте федерации) носит откровенно декларативный характер, а про Закон об общественном контроле за обеспечением

прав человека в местах принудительного содержания граждан даёт достаточно много полномочий членам ОНК, реалии жизни таковы, что все ведомства, в чьём составе находятся упомянутые места, достаточно благоволенно относятся к замечаниям, а тем более представлениям в прокуратуру как раз Уполномоченного по правам человека. ОНК должны максимально использовать эту ситуацию и непрерывно снабжать Уполномоченного материалами своих проверок. При этом совместно с материалами проверок предлагать Уполномоченному свои пути решения выявленных проблем, чтобы облегчить ему работу по взаимодействию с иными государственными структурами. Всё это нужно для того, чтобы Уполномоченный имел серьёзную базу для составления своих представлений в прокуратуру и иные органы, компетентные в решении вопросов, поднятых ОНК. Представления Уполномоченного и есть тот путь (один из путей), которым должны пользоваться ОНК для исполнения своей миссии по предупреждению пыток и жестокого обращения с гражданами в местах принудительного содержания последних.

В-третьих, нужно практиковать совместные пресс-конференции по вопросам общественного контроля с аппаратом Уполномоченных по правам человека. Подробнее об этом смотри ниже.

В-четвёртых, мы настоятельно рекомендуем совместные инспекции учреждений с Уполномоченным или представителями его аппарата. Чем полезны такие инспекции? Прежде всего, совместная инспекция усиливает эффективность работы и эффект, оказываемый как на администрацию учреждений, так и на граждан, принудительно в учреждении содержащихся. Кроме того, совместная работа обогащает как тех, так и других – ведь, повторимся, оба института по защите прав граждан образования молодые, входящие в них люди чаще всего не имеют опыта инспекций, а научиться что-то делать можно только участвуя в деле – через ошибки и наработку опыта. Потому опытные люди, встречающиеся в этих структурах, должны передавать свой опыт возможно быстрее и возможно большему числу коллег. Совместные инспекции как раз способствуют этому.

Наш личный опыт взаимодействия с Уполномоченным по правам человека и Уполномоченным по правам ребёнка Челябинской области говорит о чрезвычайной пользе совместных действий по защите прав граждан, находящихся в местах принудительного содержания.

И, в-пятых, Уполномоченному можно предложить вести Реестр безопасности заключённых, обратившимся в ОНК с жалобами на условия содержания, Положение о котором мы разработали. (см. **Приложение 3**). Что такое этот Реестр? Это список лиц, пожаловавшихся на администрацию учреждений членам ОНК при посещении ими учреждения. Ни для кого не секрет, что администрации учреждений не только, скажем мягко, не любят жалобщиков, но и достаточно жестоко преследуют их за жалобы. Именно по этой причине большинство заключённых отказываются беседовать (хоть в присутствии представителей администрации, хоть с глазу на глаз) с членами ОНК на предмет нарушения их прав. Те же, кто всё же решаются это сделать, практически всегда подвергаются репрессиям после отъезда комиссии. Поэтому необходима защита этих людей. Вот и предлагается вносить их фамилии в специальный список и Уполномоченному (или тем организациям, кому он поручит) периодически проверять, как обращаются с этими заключёнными в учреждении. Представляется (по предыдущему опыту нашей работы), что эта мера весьма эффективна.

7. Использование СМИ

Как же странно это ни прозвучало в современной России, средства массовой информации обладают-таки достаточно большим влиянием на принятие решений властями. Говоря так, мы имеем в виду не верховную власть (на которую СМИ никакого влияния не имеют), а власть региональную, которая очень сильно озабочена своим имиджем в глазах власти верховной, поскольку в условиях отсутствия

в стране демократических институтов благополучие её зависит не от мнения избирателей, а от благорасположения вышестоящего начальства. Вышестоящее же начальство не любит, когда в медиа пространстве начинает накапливаться негативная информация про тот или иной регион. А имидж региону создаёт работа находящихся на его территории тех или иных государственных структур, пусть даже федерального подчинения. Учреждения уголовно-исполнительной системы, гауптвахты, изоляторы временного содержания, - те самые субъекты контроля ОНК - входят в ведомства федерального подчинения и управления. Но их работа непосредственным и очень значительным образом (поскольку деятельность этих институтов всегда вызывает живейший интерес у населения) влияет на имидж региона. Это обстоятельство и нужно учитывать ОНК, чтобы использовать его для выполнения своей миссии по предупреждению пыток и жестокого обращения с гражданами в местах их принудительного содержания.

Надо отметить тут же, что и сами СМИ всегда с охотой идут на освещение работы заведений пенитенциарного типа, поэтому их и не приходится долго упрасивать, чтобы они дали информацию, которая оказывается в ведении ОНК.

Казалось бы, всё так замечательно складывается, бери и работай рука об руку со СМИ. Однако, не всё так просто.

ОНК постоянно следует иметь в виду, что практически все журналисты (в отличие от членов ОНК) не озабочены решением той или иной проблемы, о которой они выпускают репортаж – им важна сама новость, особенно если она несет сенсационную окраску или вызвана информационным поводом. Поэтому не каждый их репортаж (далеко не каждый) о тюремной жизни несёт в себе положительный заряд, способный позитивно изменить ситуацию с соблюдением прав человека в местах заключения. Потому вероятность вреда от сообщения СМИ про тюрьму гораздо выше, чем вероятность принесения пользы.

Исходя из этого, нужно тщательно готовить своё обращение в СМИ, прежде чем позвать журналистов осветить ту или иную сторону деятельности ОНК.

Прежде всего, в обязательном порядке нужно готовить и раздавать всем присутствующим на освещении события журналистам пресс-релизы о мероприятии. Не секрет, что большинство журналистов достаточно ленивы и привыкли снимать клише-картинку о мероприятии, брать коротенькое интервью в начале пресс-конференции («записать синхрон»), убегая после записи необходимого видеоряда с самой пресс-конференции, совершенно не разобравшись в сути проблемы. Поэтому вы должны вручить каждому листок с информацией, написанной чётким, простым и понятным языком, цитаты из которой он и даст в эфир. В идеальном варианте хорошо бы, конечно, просмотреть перед публикацией готовый материал, но это достаточно трудно сделать, если вы не знакомы с журналистами. От этого требования к качеству пресс-релиза ОНК резко возрастают.

Можно давать журналистам Акты проверок учреждений, но в этом случае вы должны быть уверены в профессионализме журналиста и его порядочности, поэтому вряд ли стоит так рисковать, ведь ваша цель – помочь людям, чьи права нарушаются, а не усугубить их положение.

Ещё один штрих: прежде чем обращаться к СМИ, обязательно нужно попытаться решить проблему внутри ведомства (а то и внутри учреждения). К журналистам нужно апеллировать либо в крайнем случае, когда никакими иными методами изменить ситуацию не представляется возможным, либо по простой причине оповестить возможно большее число граждан о своём существовании: кто вы, зачем вы, чем и кому можете помочь, каких успехов достигли.

Если ОНК будет следовать этим нехитрым советам, то общение со средствами массовой информации очень сильно может помочь ей изменить ситуацию с пытками в российских местах принудительного содержания граждан.

Нам в своей деятельности не раз приходилось прибе-

гать к помощи СМИ, и в подавляющем числе случаев эта помощь была действенной. Хотя мы имеем и опыт негативных впечатлений и негативных последствий от освещения событий, авторами или участниками которых мы были. Этот опыт и привёл нас к тем выводам, которые в качестве рекомендаций мы представили выше.

8. Привлечение международных институтов по защите прав человека

В настоящий момент в России наиболее действенным средством защиты своих прав для граждан является обращение в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). Имеются случаи, когда нарушенные права восстанавливались благодаря только самому факту подачи жалобы в ЕСПЧ. Это, конечно, здорово – появление такого средства защиты. Для ОНК, однако, путь обращения в ЕСПЧ закрыт, поскольку обращаться туда с жалобой (в том числе и на пытки или жестокое обращение) могут только сами потерпевшие.

Тем не менее, для выполнения своей миссии ОНК может использовать другое средство международной защиты – обращение к Специальному докладчику ООН по пыткам. Сейчас им является Хуан Е. Мендес (Juan E. Mendez), которому можно послать сообщение на электронный адрес jmendez@wcl.americam.edu

Специальный докладчик для российских властей, вроде как, не представляет никакой угрозы, поскольку вот уже много лет, руководствуясь его статусом (порядком допуска в страну), российские власти его в РФ попросту не пускают. Но, как мы уже говорили, в российских регионах, где, собственно, и работают ОНК, реальную силу имеют просто сами факты проявления интереса к тому или иному конкретному случаю (или явлению) международной организации. А специальный докладчик ООН – очень высокая для провинциального чиновника организация. Присланный оттуда запрос практически всегда вызывает состояние испуга у любого регионального начальника, что позволяет достаточно быстро решить проблему, доселе казавшуюся просто неразрешимой.

Наш опыт общения со специальным докладчиком пока невелик, потому мы не можем дать ему никакой оценки. Но мы видим перспективу в возможности использования этого международного института защиты прав человека в работе ОНК, членами которой являемся.

Существуют и другие международные инструменты, которые ОНК может использовать в своей работе, например, Европейский комитет против пыток (ЕКПП), но у нас пока нет опыта работы с ними, потому здесь мы не можем что-либо проанализировать.

Выявленные нарушения прав человека в местах принудительного содержания граждан в Челябинской области

Первые инспекции мест принудительного содержания граждан, проведённые нами в статусе членов ОНК (как сотрудники правозащитных организаций мы посещаем места лишения свободы уже давно – с 1996 года), дали нам следующую информацию о нарушении прав человека в колониях (принадлежат ФСИН), следственных изоляторах (ФСИН), изоляторах временного содержания (МВД):

1. Избиения заключённых (пытки) встречаются в каждом учреждении ФСИН. Избивают заключённых как сотрудники учреждений (оперативные работники, работники режимной службы, конвоиры, начальники отрядов), так и другие заключённые из так называемого «актива» - заключённых, сотрудничающих с администрацией учреждения за поправки в условиях содержания. «Активисты» избивают других заключённых с ведома или по поручению сотрудников администрации.

Избиения начинаются сразу по прибытию этапа заключённых в колонию («ломка этапа»). После выгрузки из автомобиля на заключённых набрасываются сотрудники колонии и начинают прибывших бить. Делается это для устрашения, чтобы показать «кто в доме хозяин». Не бьют

этапы в очень редких случаях. Далее избиения продолжают заключённые, находящиеся на негласной службе у администрации учреждения.

В первом помещении, где принимается этап, к вновь прибывшим сразу подходят «активисты» и предлагают прибывшему написать родственникам письмо с просьбой об оказании «гуманитарной помощи» колонии. При этом в качестве адресата называются либо адрес самой колонии, либо адрес какого-нибудь сотрудника. Не соглашающихся бьют.

На этом избиения не заканчиваются. В бане, куда отправляют всех вновь прибывших, заключённым дают тряпку: «Мой пол!». Тех, кто не соглашается, бьют.

Нами получены жалобы на случаи избиения при отказе по прибытию в колонию надевать рваную робу или в следственном изоляторе при отказе надевать робу при помещении в карцер. (Оба требования администрации являются нарушением закона.)

Пытки продолжают и в дальнейшем. В карантине, куда на первое время попадают заключённые, распорядок дня таков, что практически всё время заключённые проводят на улице (в любую погоду), где постоянно маршируют, либо часами стоят на асфальте. В туалет ходить разрешается 2 или три раза (справить малую нужду), «по-большому» – только один раз после отбоя.

Такое отношение к прибывшим в колонию, по мнению персонала, необходимо для усмирения любых стремлений заключенного к какому бы то ни было сопротивлению администрации или к отстаиванию своего достоинства.

Когда заключённый, пройдя неизбежные избиения в начале своего содержания в колонии, попадает в отряд, заключения его не заканчиваются: за любое выказывание своей позиции или, не дай бог, отличного от мнения администрации своего мнения, заключённый доставляется в дежурную часть, где, чаще всего, к нему применяют пытку растяжкой – т.е. ставят к стене на максимально широко расставленные ноги и в такой стойке выдерживают часами.

Всё то, что описано выше, мы слышали от заключённых в каждой колонии, которую мы посещали, если имели беседы с глазу на глаз с заключёнными. При этом ни один из них не соглашался открыто свидетельствовать о пытках, о которых он нам поведал, если бы мы инициировали прокурорскую проверку по его рассказу.

Однако, рассказы заключённых о пытках подтверждаются фактами уголовного преследования сотрудников ГУФСИН по Челябинской области, которые время от времени случаются. Прямо в настоящий момент проходит процесс над 18-тью сотрудниками ГУФСИН, обвиняемых в убийстве четверых заключённых, случившимся как раз во время «ломки этапа» в ИК-1.

2. Препятствование подаче жалоб на условия содержания – такое же массовое нарушение прав заключённых, как и применяемые к ним пытки.

В учреждениях ГУФСИН существует следующий порядок подачи жалоб (любых, в том числе и на условия содержания): заключённый в письменном и открытом виде подаёт жалобу начальнику отряда. Начальник отряда знакомится с жалобой, беседует с заключённым (беседа чаще всего носит однобокий характер: заключённому просто предлагается отказаться от жалобы), после чего начальник отряда передаёт жалобу в спецчасть колонии, где с ней в обязательном порядке знакомятся оперативные работники (специальные работники учреждения, в чью задачу, кроме прочего, входит контроль обстановки в учреждении на предмет предупреждения бунтов и иных волнений). Оперативный работник вызывает к себе жалобщика и тоже требует от него отказа от жалобы. Если заключённый проявляет твёрдость, к нему, практически всегда, применяют пытку в виде упоминавшейся уже растяжки, либо его отправляют в штрафной изолятор (ШИЗО). При этом спецчасть в журнале регистрации ставит жалобу на учёт и заключённому (если тот настаивает) сообщается учётный номер этой жалобы.

Далее ему сообщается, что конверт с жалобой сдан на почту. На этом жизнь жалобы прекращается, потому что ни на какую почту администрация колонии жалобу не сдаёт: по существующему порядку почтовые служащие никаким образом не фиксируют почтовые отправления (в данном случае конверт с письмом) и поэтому администрация колонии всегда может сказать заключённому: мы бросили ваше письмо в почтовый ящик и теперь все претензии предъявляйте почте. Концов здесь найти невозможно. По этой причине жалобы на условия содержания из учреждений ФСИН практически не уходят.

Так описывают ситуацию с жалобами абсолютно все заключённые, с которыми мы беседовали, а это несколько сот человек из полутора десятка колоний.

3. Ограничения в свиданиях с родственниками также носят массовый характер. При этом в учреждениях уголовно-исполнительной системы это вызвано тем, что администрация учреждений в любой момент может придумать (или спровоцировать) заключённому случай нарушения им правил внутреннего распорядка и отправить его за это в ШИЗО, что влечёт отмену запланированного свидания; а в изоляторах временного содержания, принадлежащих МВД, ограничения на свидания вызваны тем, что в ИВС отсутствуют комнаты для свиданий, отчего свидания провести невозможно.

4. Пыточные условия содержания в ИВС и СИЗО – явление, распространённое очень широко. В камерах этих учреждений очень часто встречаются ситуации их переполненности по сравнению с нормой. Причём количество заключённых, содержащихся в камере, может превышать её возможности в 3, 4, 5 раз! Заключённым в таких условиях трудно дышать (просто не хватает кислорода), влажность в камерах может достигать 100%, отчего человек начинает гнить заживо, различные инфекционные болезни распространяются в такой среде молниеносно. Усугубляет ситуацию либо недостаточное естественное освещение в камере, либо вообще полное его отсутствие (в половине ИВС, которые мы пока объехали, просто нет окон в камерах!). Нет в некоторых камерах и столов, скамеек – заключённые принимают пищу прямо на полу, где и спят. При этом они ещё и лишены прогулок, поскольку не все ИВС имеют прогулочные дворики.

Пыточные условия содержания не только лишают заключённых здоровья, но и существенным образом нарушают их право на защиту, поскольку в таких условиях сколь угодно нормальным образом подготовиться к суду нельзя.

Перечисленные нарушения прав человека, случаи пыток и жестокого, унижающего человеческое достоинство обращения, конечно же, не исчерпывают весь спектр нарушений. Мы только выбрали наиболее вопиющие из них, чтобы показать, что работы общественным наблюдательным комиссиям в России хватит на долгие годы. Понимая это, мы, тем не менее, не впадаем в пессимизм, поскольку и предыдущий наш опыт работы в правозащитной организации и нынешний – работы в статусе членов ОНК, вселяет в нас оптимизм: нам удаётся, используя те приёмы, которые указаны выше, менять ситуацию к лучшему, заставляя неповоротливые государственные структуры не только прислушиваться к нашему мнению, но и принимать реальные меры к исправлению негативных моментов, на которые мы указываем.

Мы уверены, что постоянная и целенаправленная борьба за предупреждение и недопущение пыток и жестокого, унижающего человеческое достоинство обращения с гражданами, находящимися в местах принудительного содержания, принесёт нужные плоды, особенно если при этом мы будем ощущать поддержку тех стран и народов, которые ушли по пути демократии дальше нас.

г. Челябинск
19 апреля 2011г.

Из опыта общественной наблюдательной комиссии Санкт-Петербурга

Владимир Шнитке,
председатель Санкт-Петербургской ОНК
заместитель председателя Комиссии по правам человека
Администрации Санкт-Петербурга

Общественная наблюдательная комиссия по контролю обеспечения прав человека в местах принудительного содержания в Санкт-Петербурге и Комиссия по правам человека в Санкт-Петербурге серьезно обеспокоены статистикой роста ВИЧ-инфицированных и болезнями, ассоцииро-

ванными с иммунодефицитами у лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН РФ по СПб и ЛО.

Альманах Комитета по здравоохранению СПб "Инфекционные болезни-2007" приводит следующие данные по количеству ВИЧ-инфицированных в УФСИН по СПб и ЛО

Конец года	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Кол-во инфиц.	2651	2978	3003	2470	2875	3614	3679
Наполнен. учр.	24065	20878	17896	16237	17400	18439	18591
На 100000 чел.	11475,7	16094,7	17328,3	14252,7	16522,9	19599,8	19789,1

Видно, что наиболее объективный показатель - количество инфицированных на 100000 чел. (чтобы избежать влияния колебаний наполняемости учреждений УФСИН), после 2001 года увеличилось в 1,7 раза и продолжает расти.

По предоставленным медицинским отделом данным, на конец I полугодия 2010 г., количество ВИЧ-инфицированных в учреждениях УФСИН России по СПб и ЛО составило более 4500 чел. Эта цифра "плавает", так на совещаниях называлось и 4800, а газета GZT.Ru по интервью с пресс-службой УФСИН приводит цифру 5000. Цифра, скорее всего, занижена т.к. отражает только обследование вновь поступивших в следственные изоляторы и не учитывает инфицирования в самих учреждениях, что не исключается. Таким образом, показатель количества ВИЧ-инфицированных на 100000 заключенных составляет сейчас не менее 27000, т.е. только за это десятилетие показатель вырос в 2,3 раза.

Проблема с лечением ВИЧ-инфицированными в местах заключения не нова. 14 октября 2010 года Европейский Суд по правам человека принял решение по делу бывшего российского заключенного. Россия выплатит ВИЧ-позитивному заключенному 1 миллион 550 тысяч рублей за бесчеловечное и унижающее достоинство человека обращение из-за не оказания ему адекватной медицинской помощи. Такое решение единогласно приняли судьи Европейского суда по правам человека, включая представителя от России Анатолия Ковлера.

Уголовное дело в отношении заявителя было возбуждено 18 мая 2004 года, в тот же день он был арестован за покушение на мошенничество и помещен в изолятор временного содержания Невского района Санкт-Петербурга. Еще через два дня арестованный с ВИЧ-положительным статусом по решению районного суда оказался в следственном изоляторе "Кресты". 10 октября 2006 года заявитель был приговорен к пяти годам и двум месяцам лишения свободы.

Диагноз ВИЧ-инфекция мужчине был поставлен через два дня после ареста, 20 мая 2004 года. С октября его состояние здоровья стало ухудшаться. Как сообщается в решении Европейского суда, заключенный обратился в медицинскую часть следственного изолятора, где ему рекомендовали принимать аспирин, папаверин и анальгетики.

Мужчина попытался возразить, что такого лечения явно недостаточно, за что оказался под угрозой помещения в одиночную камеру. Медики "Крестов" заявляли, что у них "нет лекарств для ВИЧ-положительных заключенных из-за отсутствия финансирования". Так они отвечали на регулярные просьбы о предоставлении жизненно необходимых антиретровирусных препаратов: предлагали анальгетики, а также давали в день чуть больше маргарина и сахара.

Заключенному дважды отказывали в помещении в больницу на основании того, что там слишком много ВИЧ-позитивных пациентов и просто не хватает мест. Официальные ответы на свои жалобы об этом он так и не получил

В результате, Европейский суд признал нарушение Россией статьи 3 Европейской конвенции о правах человека и основных свобод. Необоснованное длительное содержание в одиночной камере и отсутствие надлежащей медицинской помощи ВИЧ-позитивного осужденного Страсбургский суд отнес к бесчеловечному и унижающему достоинство человека обращению. Суд обязал Россию выплатить ВИЧ-позитивному заявителю 27 тысяч евро в качестве компенсации морального вреда и 10 тысяч 91 евро для компенсации судебных расходов.

Ситуация в Санкт-Петербурге не сильно изменилась. Сейчас, по-видимому, в Европейский Суд поступит еще одно дело. Оно освещалось в прессе - было три статьи в "Новой газете" (1 июля 2010 г., 19 июля 2010 г., 20 января 2011 г.), а вчера об этом прошел сюжет по НТВ. Вячеслав К. был задержан 30 мая 2007 г. и осужден на 4,5 года за распространение наркотиков. Отбывал в ИК-4 (пос. Форносово). Умер в тюремной больнице 10 мая 2010 г., не дожив до освобождения 1,5 года. Его отец сказал журналисту: "Сын торговал наркотиками ради дозы, и это нужно было прекратить. Но это не значит, что он заработал смертную казнь... У него еще был шанс изменить свою жизнь". И с этим невозможно не согласиться. Россия, вступая в Совет Европы, подписала "Европейскую конвенцию о защите прав человека", статья 2 которой гласит: "Право каждого человека на жизнь охраняется законом. Никто не может быть умышленно лишен жизни иначе, как во исполнение смертного приговора за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание". Трудно сказать - чего в этом деле больше - наплевательского отношения медиков ФСИН к здоровью осужденных, безграмотности этих медиков, преступной халатности. Во всяком случае, на лицо - преступление: ВИЧ-инфицированный заключенный не получал необходимой терапии, болезнь перешла в стадию ВИЧ, что привело к туберкулезу (которым он заразился в колонии) и менингоэнцефалиту, которые вовремя обнаружены не были. Зато обнаружена несуществующая селезенка: она была удалена подростку в 11 лет после ДТП, а в выписном эпикризе говорится, что она "нормального размера". Сейчас отец погибшего возбуждает дело о преступной халатности медиков, приведшей к смерти заключенного.

Другой случай, с которым столкнулась комиссия. Сергей М. арестован в январе 2006 г., осужден на 5 лет строгого режима. Отбывает в той же колонии ИК-4 (пос. Форносово). До суда содержался в СИЗО-6 (Горелово). За время следствия ослеп (быстро прогрессировала катаракта на обоих глазах, возможно в связи с избиениями и неблагоприятными условиями пребывания), получил ВИЧ и гепатит "С". Несмотря на то, что он ослеп, работать не может, инвалидность ему не оформляют. Когда я поинтересовался почему, то мне объяснили: "Вот сделаем ему операцию по пересадке хрусталика, возможно и будет видеть. Что же инвалидность оформлять". Через полгода я поинтересовался, как дела. Гово-

рят, вот ждем новый хирургический микроскоп, без которого такие операции делать невозможно. Скоро получим.

Еще через полгода спрашиваю, как дела. "Вот, микроскоп получили, надо оформлять в городе квоту из городского бюджета на хрусталик, он очень дорогой". Прошло еще несколько месяцев, и я выясняю, что сотрудники медицинского управления УФСИН не знали как надо эту квоту оформлять, не туда отправили заявку. Сам звоню главному офтальмологу города и прошу обратить внимание на этот случай. Наконец квота получена, хрусталик выделен. Перед операцией его смотрел врач из офтальмологического центра, который будет делать операцию, и, по словам матери, сказал, что операцию надо было делать полтора года назад. Сейчас на одном глазу ее уже нет смысла делать, на втором тоже поздно, но он попробует. Шансы 50% на 50%. Сделали операцию - результат плохой - видит только силуэты. Я опять спрашиваю - почему не оформляют инвалидность, ведь он работать не может? Отвечают: "но ведь он силуэты видит, значит обслуживать себя может, какая же тут инвалидность". Я об этом случае рассказал на видеоконференции ОНК в 2009 году. Как то это повлияло и решили попробовать сделать операцию на втором глазу. Отправили из колонии в межобластную больницу им. Гааза, там посмотрели и говорят: "У него СПИД, иммунный статус очень низкий, операцию делать нельзя. Вот мы его отправим обратно в колонию, там его подлечат, поднимут иммунитет, тогда прооперируем". Через три месяца звоню матери Сергея, спрашиваю - как идет лечение, а она отвечает - никак. Никто и не думал его лечить. Никаких лекарств не дают.

Вот скоро у него конец срока наказания, выйдет тяжелым инвалидом - слепой, СПИД, гепатит и прочее. Для этого его помещали в колонию?

В связи с жалобами на недостаточную медицинскую помощь ВИЧ-инфицированных, наша Комиссия запросила УФСИН России по СПб и ЛО информацию о состоянии уровня оказания помощи ВИЧ-инфицированным. Полученная информация требует дополнения, но уже сейчас ясно, что медицинская служба УФСИН по Санкт-Петербургу и ЛО не готова к оказанию помощи ВИЧ-инфицированным в необходимом объеме, предусмотренном приказом Минздрава-соцразвития РФ и Минюста РФ от 17.10.2005 № 640/190, изданном во исполнение ст. 29 "Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан", Федерального закона № 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" и Уголовно-исполнительного кодекса РФ.

В соответствии с данным приказом (п.312) все выявленные ВИЧ-инфицированные подозреваемые, обвиняемые и осужденные берутся на диспансерный учет и должны быть обеспечены:

- выявление и лечение имеющихся у больного или вновь возникающих заболеваний, способствующих более быстрому прогрессированию ВИЧ-инфекции;
- максимально ранее выявление признаков прогрессирования ВИЧ-инфекции;
- своевременное назначение специфической терапии;
- оказание всех видов квалифицированной медицинской помощи при соблюдении врачебной тайны.

В соответствии с приказом повторные плановые обследования проводятся в следующие сроки:

Стадия болезни	Уровень CD4	Интервалы (в неделях)
2-Б, В	>500	24
	<500	12
	неизвестно	24
3-А, Б, В	>500	24
	<500	12
	неизвестно	12
4	в зависимости от клинической картины	

Примечание: если впервые выявлено CD4 < 200 (кроме 3В; 4 стадии), то повторить CD4 через 1 месяц.

Очевидно, что даже при наличии в УФСИН России по СПб и ЛО лишь 5000 ВИЧ-инфицированных, силами медицинского отдела УФСИН даже при помощи городского и областного Центров СПИД, провести в год более 15 000 обследований и анализов крови на CD4 невозможно. Т.е. требования законов и приказа № 640/190 УФСИН выполнить не в состоянии.

На вопрос комиссии, в какие учреждения в текущем году выезжали инфекционисты, УФСИН назвало ИК-2, 3, 4 и ОБ им. Ф.П.Гааза. Т.е. получается, что в остальные 12 учреждений инфекционисты даже не выезжали.

Заболевание ВИЧ-инфекцией на фоне неблагоприятных условий заключения и высокого риска контакта с туберкулезными больными в учреждениях ФСИН приводят к

довольно высокому проценту смертности. Исследователи Центра гигиены и эпидемиологии ФСИН РФ по Северо-Западному Федеральному округу и СПб медицинской академии последипломного образования приводят такие данные по смертности в ЛПУ:

Год	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Количество	2	4	10	13	33	40
Из них ВИЧ+ТБС	2	4	4	10	19	27

Со второй половины 2006 года осужденные туберкулезные больные из исправительных колоний, в том числе и ВИЧ-инфицированные больные туберкулезом, для дальнейшего отбывания наказаний по приказу ФСИН России отправлялись в другие регионы (Карелия, Коми). Они умирали там, а статистика смертности в учреждениях Санкт-Петербурга улучшалась.

Исследователи закончили свою тему исследования в 2007 году, но отметили, что идет серьезное нарастание смертности. Так за первые три месяца 2008 г. умерло 17 чел. Ведущими в смертности являются туберкулез, пневмония различной этиологии, вирусные гепатиты. Их вывод: с 1998 года идет эпидемия ВИЧ-инфекций и заболеваний, ассоциированных с иммунодефицитом, и пик придется на 2008-2012 годы.

К сожалению, на этом мониторинг прервался. Нам кажется очень важным изыскать средства и продолжить это обследование. Эта информация необходима для планирования работы инфекционистов как УФСИН, так и Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Между тем, сообщения о лишении осужденных с ВИЧ-положительным статусом жизненно важных антивирусных препаратов и проблемах с медицинским обследованием правовые аналитики Ассоциации АГОРА зафиксировали с июня по сентябрь 2010 года из Рязанской, Калужской, Тверской, Мурманской, Саратовской, Псковской, Тульской областей, республик Карелия, Татарстан, Чувашия, а также Пермского, Хабаровского и Забайкальского краев. Отсутствие препаратов признают как сотрудники ГУФСИН, так и прокуроры.

Так, в октябрьском сообщении казанским правозащитникам заместитель начальника УФСИН России по Татарстану Николай Матросов заявил: "Остается нерешенным вопрос лабораторного обследования ВИЧ-инфицированных (иммунный статус, вирусная нагрузка), на проведение которого на договорной основе по самым скромным подсчетам необходимо около 7-8 миллионов рублей дополнительного финансирования в год".

Сегодня в колониях, следственных изоляторах и тюрьмах России находятся 55 тысяч ВИЧ-позитивных. Без ежедневного приема лекарств у них снижается иммунитет, они легко подхватывают и распространяют туберкулез, гепатиты, кандидоз, заболевают раком и умирают мучительной смертью.

Конечно, ситуация в учреждениях УФСИН это зеркальное отражение ситуации в городе и области и нас, жителей Санкт-Петербурга, беспокоит другая сторона этой проблемы. Мы понимаем, что за небольшим исключением (осужденных пожизненно и умерших внутри исправительной системы), отбывшие свой срок осужденные возвращаются в наш город и свои болезни несут с собой, создавая серьезную нагрузку на городское здравоохранение.

По данным СПб ГУЗ "Центр по профилактике и борьбе со СПИДом и инфекционными заболеваниями" в Санкт-Петербурге выявлено ВИЧ-инфицированных всего с начала наблюдений нарастающим итогом: в 2008 г. - 34482, а в 2009 г. - 38736 чел., таким образом, за 2009 год увеличение - 4254 чел., т.е. 12,3% по сравнению с предыдущим годом.

По данным Санкт-Петербургского Биомедицинского центра, возглавляемого проф. А.П.Козловым, заражаемость ВИЧ-инфекцией среди потребителей инъекционных наркотиков выросла за последний год в четыре раза (газ. "СПб ведомости", 16.08.2010).

Т.е. подтверждается вывод исследователей - идет эпидемия, начавшаяся еще в 1989 г. и, к сожалению, мы не видим, чтобы Медицинское управление ФСИН России в своей работе учитывало это.

Сейчас СПб ГУЗ "Центр по профилактике и борьбе со СПИД" развернул большую программу по созданию районных центров. Это важная, но дорогостоящая программа и она нуждается в серьезной поддержке Правительства Санкт-Петербурга. И с учетом этой программы необходимо разработать более четкую систему преемственности между пенитенциарной системой и органами здравоохранения регионов, создать систему сопровождения освобожденных из колоний и возвратившихся в "свой" регион. Прошло то время когда большинство осужденных петербуржцев отбывали наказание в наших регионах (СПб и ЛО), и был хорошо налаженный контакт между медиками УФСИН-а и СПИД-центром города. Но в этом году, в связи с перестройкой работы ФСИН России, многие осужденные уехали в отдаленные регионы. Уже первая информация показывает, что это зачастую прервало лечение, и мы получим обратно через несколько лет инвалидов и разносчиков социально опасных инфекций.

Вы, наверно, уже знаете, что Минюст и ФСИН России в порядке эксперимента, в трех регионах: Санкт-Петербурге, Ленинградской области и Тверской области переподчинят медслужбы региональных УФСИН Медицинскому управлению в Москве. Надеемся, что это не будет формальностью, а укрепит их кадровый состав и материальную базу, лекарственное обеспечение.

Но проблема ВИЧ-инфицированных - это особая проблема. Интересное предложение высказал петербургский журналист Анджей Беловранин: создать при Федеральной службе исполнения наказаний России свой СПИД-центр, который бы взял под контроль лечение ВИЧ-инфицированных в учреждениях ФСИН России, грамотно планировал заказы препаратов, контролировал ход обследования и ле-

чения на местах, занялся бы подготовкой медперсонала для учреждений УФСИН России.

Думаю, что и Правительство Санкт-Петербурга должно подключиться к решению проблем УФСИН. Этим мы позаботимся о собственном благополучии. Ведь сидят в колониях жители нашего города и вернутся они к нам же.

Наверно настало время создать в регионах комиссию, аналогичную Антинаркотической комиссии, которая взяла бы под контроль и организовала работу по борьбе со СПИДом в регионе. Думаю, что без какой-то небольшой организационной структуры в Правительствах регионов эту проблему не решить.

И еще один вопрос, с которым столкнулись наши Комиссии: полное отсутствие сопровождения освобожденных из мест заключения. Со стариками и инвалидами мучается Комитет по социальной политике, устраивая их в Дома инвалидов, а вот молодые, работоспособные - практически брошены на произвол судьбы. Районные службы трудоустройства не могут заставить предпринимателей брать на работу бывших осужденных. Большое количество обращений в наши комиссии лиц, особенно после второй судимости. Вопрос один - никто не берет на работу. Что делать? Снова идти воровать? Отсутствие не формального, а делового сопровождения создает чрезвычайно высокий процент рецидива. Должна быть какая-то государственная программа, может быть квотирование рабочих мест, как для инвалидов, или какие-то льготы для предпринимателей, которые приняли бы на работу бывшего осужденного (по направлению Центров занятости). Это серьезная проблема, ее надо изучать. Может быть, есть какой-то опыт в других регионах. Но, не наладив добротного сопровождения освобожденных (в т.ч. ВИЧ-инфицированных), мы проблемы рецидивной преступности не решим. Кто-то в регионе должен за это отвечать. Центры, которые создал Комитет по социальной политике, этой проблемы решить не могут. Должен быть какой-то правительственный орган, который реально может и решить проблемы с жильем и трудоустройством и, возможно, какой-то материальной поддержкой на первые 2-3 месяца, пока человек начнет работать. И в том числе поможет исправительным колониям в организации таких рабочих мест, которые действительно дают востребованную профессию, а не просто занимают свободное время, как в Колпинской воспитательной колонии: 17-18 летние парни клеят коробочки, что никак профессией не назовешь. И после освобождения им никто не может помочь в трудоустройстве. Им бы специальность автослесаря, каменщика, штукатура, повара, парикмахера. То, что востребовано на рынке труда. И какой-то государственный орган должен помочь колониям организовать все это. Практика такая в 60-80-х годах была и себя оправдывала. Ведь в снижении рецидива мы все заинтересованы, а не только ФСИН.

Эта проблема ничуть не менее серьезная, чем наркомания или ВИЧ-инфекция. Ведь нескольких сот человек, освобождаются ежегодно из мест заключения в никуда.

Могут ли ОНК России быть эффективными в своей работе?

Сергей Шимоволос,

эксперт Московской Хельсинкской Группы,

Совета при Уполномоченном по Правам человека в РФ

1. Создание системы общественного контроля в России.

Задача общественного контроля мест заключения в России всегда имела особую актуальность. Прежде всего - из-за репрессивного наследия страны, значительных проблем с содержанием заключенных в тюрьмах и их переизбытка в целом. В современной России существуют около

3000 закрытых учреждений, где содержится около 1,500 тыс. заключенных.

Проблема обеспечения прав осужденных всегда находилась под пристальным вниманием национальных правозащитных организаций. Задача создания системы общественного контроля в местах заключения долгое время называлась среди первоочередных мер на национальных форумах

и конференциях, посвященных проблемам обеспечения прав человека. Но именно неблагоприятное положение в местах лишения свободы и опасение публичной деятельности правозащитников вынуждало органы власти России долгое время откладывать создание такой системы.

Наконец, 18 июня 2008 года был принят Федеральный закон №76 "Об общественном контроле...". В отличие от предлагаемых правозащитниками проектов, он включал особый порядок назначения участников общественного контроля - членов региональных общественных наблюдательных комиссий (далее - ОНК). Этот порядок был возложен на особый общественно-государственный орган, к тому времени сформированный Президентом РФ, - на Общественную палату Российской Федерации.

Задолго до принятия Федерального закона правозащитными организациями, имеющими практику общественного контроля, была начата подготовка общественных активистов, - потенциальных членов ОНК. В период 2005-2008 гг. в России было реализовано, по меньшей мере, три масштабных учебных программы.

В сентябре - октябре 2008 года началось формирование первых наблюдательных комиссий в регионах России. Всего удалось сформировать комиссии в 50 регионах (в числе членов не менее пяти человек). Всего в составе комиссий было утверждено 457 общественных контролеров.

В числе утвержденных членов ОНК около 1/3 составили представители правозащитных организаций, многие из которых имели значительный опыт общественного контроля в местах заключения. Эти представители фактически составили ядро активности в деятельности наблюдательных комиссий. Примечательно, что дееспособные ОНК удалось создать именно в тех регионах, где существует заметная общественная и правозащитная активность, с опытом волонтерской деятельности.

В декабре 2010 году, по истечении двух летнего срока полномочий, комиссии были утверждены в новом составе. По данным на апрель 2011 года сформировано 57 региональных наблюдательных комиссий в правомочном составе (в большинстве из 84 регионов РФ) в числе 583 человек. Еще 16 комиссий было утверждено в неполном составе из 59 человек.

2. Основные проблемы общественного контроля.

Как показывает практика формирования 2-х составов комиссий, основная проблема общественного контроля связана с дефицитом общественных активистов. В 11 регионах участников общественного контроля не было заявлено вовсе. За 2 года общее число участников общественного контроля возросло незначительно. Таким образом, можно констатировать, что эта активность не получила популярности и широкой общественной поддержки. При этом, в процессе формирования комиссий (особенно для второго состава) были широко задействованы административные ресурсы - в организации выдвижения при поддержке региональных Общественных палат и органов власти.

В итоге, представительство правозащитных организаций заметно уменьшилось (их представлено не более ?), зато увеличилось представительство НПО, демонстративно лояльных к государственной власти.

За два года работы членов комиссий был получен уникальный практический опыт посещения мест принудительного содержания, а такой же опыт взаимодействия в общественном контроле получили и сотрудники учреждений. Вместе с тем, в практике отдельных регионов наблюдается значительная разница в уровне профессионализма и активности участников общественного контроля. В целом, влияние общественного контроля возросло, хотя сохранила свою актуальность и проблема эффективность такого влияния.

Такая ситуация определяется следующими обстоятельствами:

Право на посещение членами ОНК мест лишения свободы существенно ограничено законодательными и режимными условиями. Имеются сложности в доступе к документам и их копированию, в общении с заключенными без присутствия сотрудников при проверках жалоб, что само по себе создает конфликтные ситуации с администрацией. Так же члены ОНК не имеют гарантий - обсуждать с полномочными руководителями выявленные проблемы и рекомендации. Таким образом, большинство отчетов в посещениях учреждений не рассматривается, по ним не представляются письменные ответы.

На членов ОНК возложена ответственность за разглашение данных следствия, за нарушение режимных требований. В 2010 году на членов ОНК администрациями ИУ было возбуждено 2 административных дела за использование технических средств при опросах осужденных. Скандальную известность получила история осуждения члена ОНК к 3 года колонии строгого режима Алексея Соколова, автора фильма о пытках в колониях.

В десятках случаях члены ОНК в регионах сталкивались с воспрепятствованием общественному контролю (не допуска в учреждение или отдельные помещения). Из них только в одном случае удалось добиться судебного решения о признании действий администрации неправомерным.

Значительные проблемы вызывают и расходы, связанные с поездками в учреждения. Расходы на проезд в учреждения фактически несут сами члены ОНК. В отдельных случаях такую помощь оказывают региональные органы власти, но получение такой помощи автоматически ставит в зависимость членов ОНК в оценках ситуации.

Таким образом, члены ОНК не только не имеют поддержки в работе, но и обременены всеми сопутствующими расходами. А сам общественный контроль, особенно в разбирательстве конфликтных ситуаций, несет реальные риски и опасность для общественных активистов.

3. Деятельность и роль Общественной палаты.

Согласно Федеральному закону, состав ОНК утверждается решением Совета Общественной палаты РФ. В 2010 г. в закон были внесены поправки, что ОНК решением Общественной палаты РФ "формируются" (тем самым была усилена контрольная роль ОП РФ)...

Еще при формировании первого состава ОНК Общественной палатой РФ были допущены серьезные нарушения норм закона:

- Ни одна из общественных организаций, выдвинувших кандидатов, не получила ответ из Общественной палаты РФ на свои заявления, как не были предоставлены ответы и на последующие обращения.

- Ни один мандат не был вручен членам наблюдательных комиссий своевременно, была нарушена процедура выдачи мандатов.

- О сформированных наблюдательных комиссиях и их персональном составе не были информированы региональные органы власти.

Отчасти, эти нарушения можно было оправдать этапом организации работы такой системы. Однако такие нарушения повторились и в следующем туре формирования ОНК.

Эта ситуация отчасти определена самим статусом Общественной палаты, сформированной как общественное объединение, без обязанностей, присущих органу власти и должностным лицам. Таким образом, ответственность за неисполнение установленных ФЗ процедур Общественная палата, как коллегиальный орган, фактически не несет¹. В этой связи ни одна жалоба на действие и бездействие ОП РФ судом не была рассмотрена.

Характерным и наиболее актуальным примером может

¹ Этот порядок утвержден ФЗ "Об общественной палате" № 32 от 04.04.2005 г.

служить ситуация с порядком утверждения членов ОНК. 13 августа 2008 г. Советом Палаты был утвержден регламент о порядке формирования ОНК. Сам регламент не содержал критериев по кандидатам в члены ОНК (хотя такой порядок предполагал федеральный закон). Помимо этого, в регламенте было дополнительно введено требование к кандидатам о представлении рекомендаций от региональных Общественных палат, - что противоречило нормам закона.

Проверка комплектности (полноты) заявлений от ОНК о включении своих представителей взял на себя аппарат Общественной палаты. Их оценка не ограничивалась формальной проверкой документов, а содержала и толкование требований ФЗ, во многом произвольное. В процессе такой проверки было отсеяно часть кандидатов, имеющих статус депутатов местного самоуправления. В первом конкурсе были допущены в состав ОНК представители не только областных (как утверждается в ФЗ), но и местных ОНК, представителей профсоюзов. Тогда как во втором конкурсе такие кандидаты были отклонены (например, для Татарстана). Также для конкурса на первый состав ОНК не требовались рекомендации региональных Общественных палат, тогда как для второго конкурса такая рекомендация требовалась в обязательном порядке. Показательно, что при сборе документов на выдвижение в состав ОНК в ноябре 2010 года в аппарате ОПРФ были "потеряны" документы на часть кандидатов от правозащитных организаций (в частности, из Республики Коми).²

По итогам такого отбора при равных условиях в первую очередь были отсеяны представители правозащитных организаций, а напротив, кандидаты, не имеющие никакого практического опыта в общественном контроле были утверждены. Так произошло, к примеру, при утверждении членов ОНК г. Москвы и Нижегородской области.

В 2008 году при Совете Общественной палаты была сформирована группа, куда вошли представители правозащитных НПО, имеющих опыт общественного контроля. При отборе кандидатов в формирование первого состава ОНК, - их рекомендации имели определяющее значение для утверждения членов ОНК. При формировании второго состава ОНК в 2010 году определяющее значение стали иметь рекомендации аппарата ОП РФ. Характерно, что в самой Общественной палате и ее аппарате практически не представлены активисты общественного контроля и решения принимают люди, не связанные с его проблемами и задачами.

Таким образом, за два с половиной года практики формирования состава ОНК требования к кандидатам в ОНК стали содержать очевидную пристрастность, с избирательным подходом к формальным требованиям.

4. Практика работы ОНК и проблемы общественного контроля.

Практика работы членов ОНК в регионах имеет существенные отличия, которые связаны не только с различием в ресурсах и степени профессионализма участников, но и различным пониманием задач общественного контроля.

Часть членов ОНК ставит задачи посещения максимального числа учреждений, расположенных в регионе, часть, - ориентируется на проверку жалоб заключенных, часть, - следует цели лоббирования изменений практики обращения с заключенными или видит необходимость работать в одном учреждении, "включаясь в проблемы" этого учреждения.

Комплексный подход реализуют на практике только отдельные ОНК, такие как ОНК Пермского края (где общественный контроль имеет давние традиции и значительное число участников).

Согласно сведениям ОП РФ, за два года работы члены ОНК "посетили около 5 тыс. мест заключения, по итогам

"было подготовлено и отправлено в различные инстанции около 2 тысяч заключений", "поступило более 10 тысяч писем от осужденных и их родственников".³

Можно отметить, что в большей части посещений учреждений не составляются отчеты. Эта практика характерна для тех ОНК, члены которой не имеют опыта общественного контроля или относятся к своей деятельности формально. Та часть членов ОНК, которые ориентированы на правозащитные цели, как правило, такие отчеты готовят. Региональные ведомства относятся к таким отчетам по-разному. В одних (как, например, в Республике Мари-Эл, Красноярском, Пермских краях), - такие отчеты обсуждаются и становятся поводом для принятия решений. В других (как, например, в Нижегородской области) на такие отчеты даже не представляются ответы (в 2010 г. судебными решениями были признаны нарушением - не представление ответов на обращения членов ОНК).

В части ОНК возникали проблемы в организации посещений при проверке жалоб, из-за законодательного условия, что посещение учреждения должно проводиться в составе не менее 2-х членов ОНК. Поскольку в ОНК был представлен только один правозащитник, он не мог найти желающих среди других членов (как, например, в Свердловской области).

По отношению к организации и деятельности ОНК ее членов можно выделить два подхода:

1. Правозащитный. Такие члены ОНК признают приоритеты защиты прав человека и следуют задаче защиты заключенных от неправомерных действий сотрудников, внедрение в практику международных стандартов. Как правило, они придерживаются принципов Гражданского общества - быть независимыми от государства и строить свою работу по горизонтальным связям.

2. Бюрократическая. Такие члены ОНК представляют общественный контроль как функцию помощи государству в решении проблем закрытых учреждений. Как правило, они ориентированы на централизацию в управлении общественным контролем (в т.ч. в исполнении поручений вышестоящих органов и должностных лиц и отчетность перед ними).

Это разделение является условным, но для каждой группы существует центры "притяжения" в активности.

Для первых - таким стала Ассоциация общественных независимых наблюдателей, существующая прежде всего за счет Форума участников из различных регионов. Ассоциация была создана при поддержке правозащитных организаций. Для вторых, - Совет Председателей ОНК, созданный при поддержке ОП РФ.

В обеих структурах ведется активный обмен информацией и сведениями об опыте общественного контроля, а также используются ресурсы грантовых проектов.

Поддержка работы Ассоциации осуществляется, прежде всего, за счет проектов Фонда "Социальное партнерство", Московской Хельсинской группы и Комитета за гражданские права. В период 2009-11 годов с участием представителей Ассоциации были достигнуты следующие результаты:

- проведены Конференции, учебные семинары и тренинги для активистов ОНК из различных регионов;
- создан сайт и поддерживается интерактивный Форум по общественному контролю;
- изданы учебные пособия по проверке закрытого учреждений различного типа и общее Пособие для членов ОНК;
- подготовлены предложения по изменению законодательства в части организации общественного контроля и в организации работы мест заключения.
- при участии членов ОНК из 25 регионов проведен мониторинг 250 ИВС МВД, на основе результатов был подготовлен и представлен на обсуждение в МВД РФ специальный доклад. (Пока это первый практический результат сотрудничества членов региональных ОНК);
- проведено расследование по нескольким случаям же-

² <http://www.zagr.org/853.html>

³ <http://www.helppris.ru/index7.htm>

стокого обращения в местах содержания под стражей (например, - по делу Магницкого).

Поддержка Совета председателей осуществляется государственными средствами, выделенными через ОП РФ и программу Европейской комиссии. Кроме того, координационную работу Совета Председателей ОНК поддерживают (государственный) аппарат ОП РФ.

За два прошедших года были организованы:

- Конференции, межрегиональные встречи членов ОНК, и представителей органов власти с элементами учебной программы;

- Создан сайт,

- Издано Пособие для членов ОНК;

- Собраны рекомендации по изменению ФЗ "Об общественном контроле";

- На поддержку работы ОНК были выделены средства (в размере около 10 тыс. руб. на каждую ОНК), однако результаты их использования не известны);

- Собраны отчеты за 2-х летний период деятельности региональных ОНК.

Кроме того, часть региональных ОНК самостоятельно пользуется ресурсной поддержкой по грантовым проектам. В частности, - в Пермском крае, Ростовской и Нижегородской областях.

5. Оценка перспектив общественного контроля.

Перспектива развития системы общественного контроля, основанной на структуре ОНК, предопределена существованием двух подходов, которые находятся между собой в идеологической и организационной конкуренции.

С одной стороны, представители "правозащитной стратегии" изначально были инициаторами создания системы общественного контроля, ее активисты имеют значительный авторитет, профессиональный опыт и квалификацию. Сближает и объединяет таких активистов совместная работа над общими проблемами, - в общем стремлении оказать влияние в решении актуальных проблем как на региональном, так и на федеральном уровне. Очевидным недостатком, свойственным такой "неформальной" системе, является индивидуальная разобщенность и как следствие, - сложность в организации совместных действий.

С другой стороны, "бюрократическая стратегия" имеет существенно большие ресурсы, прежде всего административные. Усиление ее влияния основано на "ожиданиях" большей части членов ОНК, стремящихся к привычной (для любых органов государственной власти) организации централизованной работы, с наличием вышестоящей структуры. Немало способствует росту авторитета такой структуры и позиция представителей ведомств, - также ориентированных на привычную централизованную структуру. Такой структурой они воспринимают Общественную палату и уклоняются от любых коммуникаций с членами ОНК без согласования с ОП РФ. Очевидно, что такие участники имеют эффективно управляемую структуру, но их реальная практическая деятельность, как и квалификация, очень низка.

Правозащитники имеют определенное влияние на новых членов ОНК, "рекрутируя" их в свою сферу влияния, включением в работу по актуальным жалобам и проблемам. Но такое влияние, как правило, ограничено не более 30 региональными ОНК, где активно работают правозащитники. Приrost участников общественного контроля за счет такого "включения" не значительный (как незначительно число активистов правозащитных организаций в целом по стране).

С другой стороны, ОП РФ опирается на региональные Общественные палаты, через которые организуется набор в члены ОНК людей, как правило, не связанных с проблемами мест лишения свободы, т.е. "случайных". Свою роль такие представители видят скорее как место "назначения" на должность члена ОНК. Во втором формировании ОНК, число таких представителей значительно возросло.

Этот процесс был значительно ускорен практикой отбора членов ОНК, использованной ОП РФ во втором туре. Благодаря административному влиянию, конкурсная система отбора членов ОНК стала фактически замещаться системой назначения по принципу "доверия".

В этой связи можно прогнозировать, что процесс селекции членов ОНК в отсеке правозащитников будет только возрастать.

В качестве главного сдерживающего фактора "формализации" общественного контроля можно выделить - сложность в привлечении представителей НКО по каналам административного влияния. Поскольку членство в ОНК фактически не дает особых статусных преимуществ перед органами власти и в целом - обременительно. Ситуация может измениться в том случае, если члены ОНК получат открытую поддержку региональных органов власти и материальные ресурсы. Поскольку в федеральном законе содержатся ограничения на прямое государственное финансирование работы членов ОНК, такая поддержка скорее всего может быть обеспечена государственными и внешними грантами.

6. Выводы.

Для сохранения задач и перспективы независимого развития системы общественного контроля необходимо крайне осторожно представлять грантовую поддержку.

Существует риски даже в тех программах, где такая поддержка предоставляется для целей повышения эффективности работы комиссии (в организации работы с жалобами и поездок по учреждениям). Само наличие таких ресурсов могут стать поводом и привлекательным фактором для замещения состава ОНК (как это произошло в Нижегородской области).

Такие же риски содержат учебные программы, проведение (реализация????) которых может не столько повысить профессиональный уровень общественных контролеров, сколько может быть использовано для создания и усиления централизованных структур. Заметное участие в таких программах представителей государственных ведомств, в свою очередь, может увеличить зависимость активистов от позиции ведомств и понизить их самостоятельность, а в целом, - приведет к большей формализации работы ОНК.

Представляется важным поддержать программы, направленные на "горизонтальное" межрегиональное сотрудничество членов ОНК в совместном решении значимых проблем (в качестве примера можно привести удачную в результатах программу мониторинга ИВС). Такие программы способствуют укреплению здоровых рабочих контактов между активистами и, сами по себе, имеют еще и обучающее воздействие.

В целом, структура ОНК России при действующей системе формирования пока не может претендовать на роль независимой системы общественной контроля (сопоставимой с задачами ОРКАТ). Ее развитие, при существующей практике государственного вмешательства, пока не имеет явных перспектив. Поддержке и развитию достойна практика в отдельных регионах, где существует доминирующее влияние правозащитных организаций (однако и в таких регионах имеются риски ограничения или "сворачивания") общественного контроля под воздействием государственных структур.

Ключевым условием для развития системы общественного необходимо признать изменение системы формирования ОНК. Это может быть либо, - изменение состава Общественной палаты РФ и утверждение регламента формирования ОНК содержащим принципы и "прозрачные" процедуры отбора участников общественного контроля. Либо, - передача порядка утверждения иной структуре, отвечающей ожидаемым требованиям (например, Уполномоченному по правам человека в РФ).

УКРАИНА

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ

Об организации деятельности постоянно действующих мобильных групп по мониторингу обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел

ПРИКАЗ

31.08.2006 N 894

{ С изменениями, внесенными согласно приказам Министерства внутренних дел
N 149 от 11.05.2007 N 389 от 11.08.2008 }

Зарегистрировано в Министерстве юстиции
Украины 20 октября 2006 г. за N 1130/13004

Согласно требованиям Закона Украины "О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства" и с целью повышения эффективности участия общественности в осуществлении контроля за соблюдением законности, создания условий для демократизации и прозрачности деятельности органов внутренних дел, предупреждения и недопущения нарушений конституционных прав и свобод человека и гражданина, защиты их законных интересов, а также активизации участия Украины в процессах европейской интеграции

П Р И К А З Ы В А Ю:

1. Начальникам главных управлений, управлений МВД Украины в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, на транспорте, ректорам высших учебных заведений МВД Украины:

1.1. Создать на базе подчиненных подразделений постоянно действующие мобильные группы по мониторингу соблюдения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (далее - мобильные группы).

1.2. Включить в состав мобильных групп работников ДВБ ГУБОП, учебных заведений МВД Украины, которые имеют опыт практической и научной работы в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, защиты их законных интересов, а также представителей общественных организаций, зарегистрированных в установленном законодательством порядке, в сфере защиты прав человека. Персональный состав мобильных групп, графики посещений органов и подразделений, лиц, ответственных за организацию деятельности мобильных групп и решение других вопросов их деятельности, определять на заседаниях общественных советов по вопросам обеспечения прав человека при ГУМВД, УМВД, УМВДТ. {Пункт 1.2 с изменениями, внесенными согласно Приказу Министерства внутренних дел N149 от 11.05.2007}

1.3. Координировать деятельность созданных мобильных групп и обеспечивать привлечение к работе в составе каждой из них по два представителя общественных организаций в сфере защиты прав человека. Пункт с изменениями, внесенными согласно Приказу Министерства внутренних дел N 149 от 11.05.2007 }

1.4. Организовывать своевременное, полное, достоверное информирование руководства МВД Украины, научно-исследовательской лаборатории социальной и психологической работы в ОВД Украины Харьковского национального университета внутренних дел (далее - НИЛ) о результатах мониторингов. {Пункт с изменениями, внесенными согласно Приказу Министерства внутренних дел N 149 от 11.05.2007 }

1.5. По результатам анализа данных об оперативно-служебной деятельности органов и подразделений внутренних дел Украины определять необходимость проведения мониторинга обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности указанных органов и подразделений. {Пункт с изменениями, внесенными согласно Приказу Министерства внутренних дел N 149 от 11.05.2007}

2. Утвердить Положение о постоянно действующих мобильных группах по мониторингу обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (прилагается).

3. ДВБ (Харовский С.Ю.) ГУБОП выделять для работы в мобильных группах работников подчиненных подразделений.

4. ДОБ (Маевский В.И.) обеспечивать доступ участников мобильных групп в изоляторы временного содержания, спецприемники и приемники-распределители согласно требованиям законодательства Украины. {Пункт 5 исключен на основании Приказа Министерства внутренних дел N 149 от 11.05.2007}

5. ДВБ (Харовский С.Ю.) ГУБОП, начальникам главных управлений, управлений МВД Украины в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, на транспорте обеспечивать безусловное выполнение работниками органов и подразделений внутренних дел требований законодательства Украины по вопросам обеспечения прав и свобод человека и гражданина, законность действий членов мобильных групп, обработку результатов проведения мониторингов, соответствующее реагирование и проведение служебных расследований по выявленным фактам нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина, устранение причин и условий, которые этому способствовали.

6. Начальнику НИЛ (Свеженцева Ю.О.):

6.1. Создать рабочую группу по обработке результатов деятельности мобильных групп с привлечением специалистов высших учебных заведений МВД Украины.

6.2. По результатам мониторинга и анализа выявленных нарушений организовывать разработку научно-обоснованных методических рекомендаций для органов и подразделений внутренних дел по вопросам недопущения нарушений законности и конституционных прав и свобод человека и гражданина в их деятельности.

7. Сопредседателям Общественного совета при МВД Украины по вопросам обеспечения прав человека, председателям общественных советов при ГУМВД, УМВД, УМВДТ по вопросам обеспечения прав человека рассматривать результаты проведения служебных проверок (расследова-

ний) фактов нарушений прав и свобод граждан, выявленных мобильными группами, не реже двух раз в год.

8. ДСО (Кисель И.В.) организовывать освещение деятельности мобильных групп в средствах массовой информации.

9. Отменить приказ МВД Украины от 07.08.2005 N 536 "О создании постоянно действующих мобильных групп по мониторингу соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел

них дел и утверждения Положения об этих группах".

10. Контроль за выполнением приказа возложить на первого заместителя Министра генерал-майора милиции Евдокимова В.М.

11. Приказ объявить личному составу органов и подразделений внутренних дел.

Министр
Ю.В.Луценко

ПОЛОЖЕНИЕ о постоянно действующих мобильных группах по мониторингу обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел

УТВЕРЖДЕНО

Приказ МВД Украины 31.08.2006 N 894
Зарегистрирован в Министерстве юстиции
Украины 20 октября 2006 г. за N 1130/13004

1. Общие положения

1.1. Положение о постоянно действующих мобильных группах по мониторингу обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (далее - Положение) определяет задачи, порядок работы, состав и полномочия постоянно действующих мобильных групп по мониторингу обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел, а также порядок составления и предоставления отчетов.

1.2. Мобильные группы осуществляют мониторинг обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности территориальных органов и подразделений внутренних дел главных управлений, управлений МВД Украины в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, на транспорте (далее - ГУМВД, УМВД, УМВДТ), в состав которых привлекаются работники милиции и представители общественных организаций в сфере защиты прав человека, зарегистрированных в установленном порядке.

1.3. Работа мобильных групп основывается на принципах законности, гуманизма, объективности, беспристрастности и невмешательства в оперативно-розыскную деятельность органов внутренних дел, профессионализма, доступности представителей СМИ и широких слоев населения к результатам деятельности этих групп.

{Пункт 1.4 исключен на основании Приказа Министерства внутренних дел N 389 (з0911-08) от 11.08.2008}

1.4. Мобильные группы выполняют надзорные функции. Выводы мобильных групп, которые содержатся в мониторинговых отчетах, носят рекомендательный характер, а изложенная в них информация о нарушениях прав человека и гражданина является основанием для обязательного проведения служебных проверок.

1.5. В своей деятельности члены мобильных групп руководствуются действующим законодательством Украины, а также международными документами в сфере защиты прав человека, которые ратифицированы Украиной. {Пункт 1.5 в редакции Приказа Министерства внутренних дел N 389 (з0911-08) от 11.08.2008}

1.6. Свои полномочия члены мобильных групп осуществляют на основании приказа, который издается начальниками ГУМВД, УМВД Украины в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, на транспорте сроком на один год с возможностью дальнейшего продления срока действия. {Положение дополнено пунктом 1.6 согласно Приказу Министерства внутренних дел N 389 (з0911-08) от 11.08.2008}

2. Задачи мобильных групп

Основными задачами мобильных групп являются:

2.1. Изучение проблем по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина работниками органов внутренних дел в их оперативно-служебной (???) розыскной деятельности.

2.2. Информирование руководства МВД Украины, ГУМВД, УМВД, УМВДТ, охваченных мониторингом, о его результатах и выявленных нарушениях.

2.3. Разработка методических рекомендаций для органов внутренних дел, направленных на недопущение правонарушений в их дальнейшей оперативно-розыскной деятельности.

2.4. Доведение результатов мониторинга к сведению общественности через средства массовой информации.

3. Функции мобильных групп

3.1. Изучение причин и условий, которые содействуют нарушениям конституционных прав и свобод человека и гражданина работниками органов внутренних дел.

3.2. Изучение условий работы, состояния социальной защищенности, обеспечения конституционных прав и свобод работников органов внутренних дел.

3.3. Подготовка письменных отчетов о результатах каждого мониторингового визита:

3.3.1. Отчет составляется членами мобильных групп и подается руководителю Аппарата Министра, советнику Министра по правам человека и гендерным вопросам, начальникам ГУМВД, УМВД, УМВДТ, научно-исследовательской лаборатории социальной и психологической работы в ОВД Украины Харьковского национального университета внутренних дел в срок до семи дней после проведения мониторинга.

3.3.2. Отдельные мнения членов мобильных групп должны фиксироваться в отчете.

3.4. На основании полученных результатов во время проведения мониторинга разработка совместно со специалистами органов и подразделений внутренних дел методических рекомендаций с учетом результатов анализа работы мобильных групп и обобщения недостатков в деятельности практических подразделений.

3.5. Обобщение дважды в год результатов мониторинговых визитов, подготовка отчета о результатах деятельности мобильных групп за шесть месяцев с обоснованными рекомендациями по устранению выявленных нарушений законности и прав и свобод человека и гражданина рабочей группой по обработке результатов деятельности мобильных групп, созданной в научно-исследовательской лаборатории социальной и психологической работы в ОВД

Украины Харьковского национального университета внутренних дел.

3.6. Доведение результатов мониторинга до сведения общественности через средства массовой информации путем распространения пресс-релизов, согласованных всеми членами мобильных групп.

4. Права членов мобильных групп.

Мобильным группам для выполнения возложенных на них обязанностей предоставляется право:

4.1. В соответствии с требованиями нормативно-правовых актов МВД Украины в любое время суток без предварительного согласования входить и осматривать территорию и помещения органов и подразделений внутренних дел, в том числе помещения дежурных частей, а также иметь немедленный доступ к местам содержания задержанных, доставленных и взятых под стражу, задержанных в административном порядке лиц и лиц, отбывающих административное наказание в виде ареста. {Пункт 4.1 с изменениями, внесенными согласно Приказу Министерства внутренних дел №389 от 11.08.2008}.

4.2. В соответствии с требованиями действующего законодательства Украины проводить беседы (конфиденциально) с задержанными, доставленными и лицами, которые подвергнуты административному аресту, с целью выявления нарушений норм обращения с ними, процессуальных сроков и оснований задержания, доставления и взятия под стражу, информирования их о правах лиц, задержанных, доставленных или взятых под стражу, а также о других правах, которые предусмотрены законодательством Украины. {Пункт 4.2 в редакции Приказа Министерства внутренних дел № 389 от 11.08.2008}.

4.3. Знакомиться с материалами журнала регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, которые совершены или готовятся, журнала регистрации информации о преступлениях и других событиях, которая поступила по телефону или с помощью иных средств связи, журнала учета материалов, на основании которых отказано в возбуждении уголовного дела, журнала учета информации, которая не содержит явных признаков преступления, журнала

учета материалов об административных правонарушениях, книги учета лиц, доставленных в горрайлинорган.

4.4. В установленном порядке запрашивать и получать от органов внутренних дел информацию и другие материалы и документы по вопросам, которые отнесены к компетенции мобильных групп, соблюдая требования законодательства Украины о сохранении государственной тайны.

4.5. Проводить встречи и беседы с личным составом органов и подразделений внутренних дел по вопросам их социальной защиты, условий работы и проблем соблюдения работниками милиции конституционных прав и свобод человека и гражданина.

4.6. Получать от задержанных, доставленных и взятых под стражу лиц жалобы с целью дальнейшей пересылки в установленном порядке. В случае получения жалобы на незаконные действия работников изоляторов временного содержания, других работников органа внутренних дел члены мобильных групп по окончании мониторинга письменно сообщают о данном факте руководству горрайлиноргана для дальнейшего реагирования.

5. Обязанности членов мобильных групп

Члены мобильных групп обязаны:

5.1. Составлять и предоставлять отчеты по результатам мониторинговых визитов по установленной форме (прилагается).

5.2. Осуществлять полномочия, предусмотренные пунктами 4.1-4.3 Положения, лишь в присутствии руководителя органа или подразделения внутренних дел или лица, которое исполняет его обязанности.

6. Членам мобильных групп запрещается:

{Абзац первый пункта 6 исключено на основании Приказа Министерства внутренних дел № 389 от 11.08.2008} - проводить меры, предусмотренные пунктами 4.1 - 4.3 и 4.6 Положения, в ночное время.

- вмешиваться в осуществление оперативно-розыскных мер, дознания и досудебного следствия.

Руководитель Аппарата Министра В.И. Шаповал

ПОЛОЖЕНИЕ О НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЯХ

УТВЕРЖДЕНО

постановлением Кабинета Министров

Украины от 1 апреля 2004 г. № 429

(в редакции постановления Кабинета Министров

Украины от 10.11.2010 г. № 1042)

1. Это Положение определяет задачи, функции, полномочия и порядок создания наблюдательных комиссий местными госадминистрациями, а в случае делегирования таких полномочий - исполнительными комитетами городских (за исключением городов районного значения) советов.

2. Наблюдательные комиссии в своей деятельности руководствуются Конституцией Украины, Уголовно-исполнительным кодексом Украины, Законами Украины "О местном самоуправлении в Украине", "О местных государственных администрациях", "О социальной адаптации лиц, которые отбывали наказание в виде ограничения свободы или лишения свободы на определенный срок", другими нормативно-правовыми актами, а также этим Положением.

3. Основными задачами наблюдательных комиссий являются:

1) организация и осуществление общественного контроля за соблюдением прав, основных свобод и законных интересов осужденных и лиц, освобожденных от отбытия наказания;

2) содействие органам и учреждениям исполнения наказаний в исправлении и ресоциализации осужденных лиц

и создании надлежащих условий для их содержания, привлечение к этой деятельности общественных организаций, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности и граждан;

3) организация воспитательной работы с лицами, условно-досрочно освобожденными от отбытия наказания, и общественного контроля за их поведением на протяжении неотбытой части наказания;

4) оказание помощи в социальной адаптации лицам, освобожденным от отбытия наказания.

4. В соответствии с возложенными задачами наблюдательные комиссии:

1) согласовывают:

постановления начальника уголовно-исполнительного учреждения закрытого типа (далее - исправительная колония) об изменении условий содержания осужденных в пределах одной исправительной колонии, если постановления предусматривают увеличение объема установленных ограничений и более строгие условия содержания;

представления администрации исправительной коло-

нии о переводе осужденных в исправительную колонию более высокого уровня безопасности;

постановления начальника исправительной колонии о предоставлении разрешения на проживание за пределами исправительной колонии осужденным женщинам на время освобождения от работы в связи с беременностью и родами, а также до достижения ребенком трехлетнего возраста и отмена такого разрешения;

2) вместе с органами и учреждениями исполнения наказаний вносят в суд по месту отбытия наказания осужденными лицами представления об:

условно-досрочном освобождении от отбывания наказания или замены неотбытой части наказания более мягким;

освобождении от отбывания наказания беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет;

3) содействуют администрации учреждений исполнения наказаний в:

проведении социально-воспитательной работы с осужденными лицами, организации их общеобразовательного и профессионально-технического обучения;

привлечении общественных организаций, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности и граждан к оказанию помощи в создании надлежащих условий для содержания осужденных лиц, их материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении, осуществлении оздоровительно-профилактических мероприятий;

создании дополнительных рабочих мест для привлечения осужденных лиц к общественно-полезному труду;

подготовке осужденных лиц к освобождению;

4) на основании информации органов и учреждений исполнения наказаний ведут учет лиц, условно-досрочно освобожденных от отбытия наказания, организывают общественный контроль за поведением таких лиц и проведение воспитательных мероприятий по месту их работы (учебы) и проживания в течение неотбытой части наказания;

5) осуществляют меры социального патронажа в отношении лиц, освобожденных от отбытия наказания, оказывают содействие развитию сети центров социальной адаптации и других учреждений и организаций, деятельность которых направлена на оказание таким лицам помощи в социальной адаптации;

6) информируют общественность через средства массовой информации о результатах своей работы и о состоянии соблюдения прав человека, защите основных свобод и законных интересов осужденных лиц во время исполнения уголовных наказаний;

7) выполняют иные функции согласно законодательству.

5. Наблюдательные комиссии, создаваемые областными, Киевской и Севастопольской городскими администрациями, кроме задач и функций, определенных в пунктах 3 и 4 данного Положения, оказывают методическую помощь наблюдательным комиссиям, созданным районными администрациями, а в случае делегирования таких полномочий - исполнительными комитетами городских (за исключением городов районного значения) советов, контролируют их деятельность, обобщают и распространяют опыт их работы, разрабатывают и утверждают форму отчетности наблюдательных комиссий.

6. Наблюдательные комиссии имеют право:

1) поручать членам комиссии:

посещать учреждения исполнения наказаний, изучать состояние материально-бытового и медико-санитарного обеспечения осужденных лиц, условия их работы и учебы, состояние организации социально-воспитательной работы;

принимать участие в заседаниях комиссий учреждений исполнения наказаний при рассмотрении вопросов о внесении в суды представлений об условно-досрочном освобождении осужденных лиц от отбытия наказания, замены неотбытой части наказания более мягким, освобождении от от-

бытия наказания беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет и принимать участие в судебных заседаниях при рассмотрении таких представлений;

2) высказывать свое мнение по сути ходатайства о помиловании, которое подает осужденное лицо;

3) получать от общественных организаций, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, органов и учреждений исполнения наказаний, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности информацию и документы, необходимые для выполнения возложенных на комиссии задач;

4) проводить личный прием осужденных лиц, рассматривать их обращения и принимать по результатам рассмотрения соответствующие решения;

5) заслушивать на своих заседаниях по вопросам, отнесенным к компетенции комиссий, информацию должностных лиц органов и учреждений исполнения наказаний, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности и отдельных граждан;

6) поручать представителям общественных организаций и трудовых коллективов (по их согласию) вести воспитательную работу и осуществлять контроль за поведением лиц, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, в течение неотбытой части наказания, координировать ведение такой работы;

7) заслушивать на своих заседаниях информацию представителей общественных организаций и трудовых коллективов, осуществляющих общественный контроль за лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания, об их работе (учебе) и поведении в быту, при необходимости приглашать таких лиц и заслушивать их информацию;

8) вносить на рассмотрение органов исполнительной власти и органов местного самоуправления предложения по: совершенствованию деятельности органов и учреждений исполнения наказаний в вопросах соблюдения прав человека, защиты основных свобод и законных интересов осужденных лиц;

улучшению на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от формы собственности индивидуально-профилактической и воспитательной работы с лицами, осужденными к общественным или исправительным работам и лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания;

совершенствованию процесса подготовки к освобождению осужденных лиц;

организации трудового и бытового устройства лиц, освобожденных от отбывания наказания, содействию их социальной адаптации;

обеспечению правовой и социальной защиты персонала органов и учреждений исполнения наказаний.

7. Наблюдательные комиссии при осуществлении своих полномочий не вправе вмешиваться в оперативно-служебную деятельность органов и учреждений исполнения наказаний.

8. Председатель, заместитель председателя и члены наблюдательной комиссии, осуществляющие организацию общественного контроля за соблюдением прав человека, защитой основных свобод и законных интересов осужденных лиц во время исполнения уголовных наказаний, имеют право посещать учреждения исполнения наказаний без специального разрешения.

Членам наблюдательных комиссий на срок их полномочий выдаются пропуска для посещения учреждений исполнения наказаний, расположенных на территории соответствующих административных единиц.

На период стихийных бедствий, эпидемий, чрезвычайного или военного положения и в иных предусмотренных законодательством случаях посещения членами наблюдательных комиссий учреждений исполнения наказаний могут быть ограничены или запрещены.

9. В состав наблюдательных комиссий входят представители общественных организаций, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности и отдельные граждане.

Представители общественных организаций и отдельные граждане составляют не менее половины состава комиссии.

10. Членами наблюдательных комиссий не могут быть судьи, представители органов прокуратуры, юстиции, органов внутренних дел, Службы безопасности, Государственной уголовно-исполнительной службы, адвокаты, лица, имеющие не погашенную или не снятую в установленном законом порядке судимость, а также лица, которые ранее входили в состав наблюдательных комиссий и полномочия которых были прекращены досрочно по основаниям, предусмотренным подпунктами 4, 5 пункта 14 данного Положения.

Члены наблюдательных комиссий не имеют права осуществлять общественный контроль относительно осужденных лиц, которые содержатся в учреждениях исполнения наказаний, если они являются близкими родственниками таких лиц, а также потерпевшими, свидетелями, защитниками или иными лицами, которые принимают или принимали участие в производстве по уголовным делам относительно осужденных лиц.

11. Председатель и секретарь наблюдательной комиссии назначаются органом, который ее создал. Заместитель председателя комиссии избирается на ее заседании. Численный состав комиссии определяется в зависимости от объема работы, как правило, от пяти до одиннадцати членов.

12. Наблюдательная комиссия создается сроком на три года. Орган, создавший наблюдательную комиссию, сообщает в средствах массовой информации о прекращении полномочий комиссии и формировании нового ее состава не позднее, чем за три месяца до этого, а также о досрочном прекращении членом комиссии своих полномочий.

Предприятия, учреждения и организации независимо от формы собственности, желающие включить в состав комиссии своих представителей, подают в орган, который создает наблюдательную комиссию, соответствующие предложения, подписанные руководителем предприятия, учреждения, или решение руководящего органа организации.

Отдельные граждане подают заявления, подписанные лично.

Орган, который создает наблюдательную комиссию, может предложить войти в ее состав представителям предприятий, учреждений, организаций независимо от формы собственности и отдельным гражданам.

Полномочия наблюдательной комиссии прекращаются досрочно органом, который создал комиссию в случаях, когда принятые наблюдательной комиссией решения противоречат законодательству и привели к нарушению прав, основных свобод и законных интересов осужденных лиц либо лиц, освобожденных от отбывания наказания. Факт такого нарушения должен быть подтвержден компетентным уполномоченным органом.

Решение о новом составе наблюдательной комиссии оглашается в течении одной недели после его принятия. Предприятиям, учреждениям, организациям и отдельным гражданам, предложения которых по кандидатурам в состав наблюдательной комиссии были отклонены, предоставляется мотивированное решение органа, который создал комиссию.

13. Председатель наблюдательной комиссии, его заместитель и члены комиссии принимают участие в ее работе на общественных началах.

14. Полномочия члена наблюдательной комиссии прекращаются досрочно:

- 1) по его заявлению;
- 2) по обращению общественной организации, органа

исполнительной власти, органа местного самоуправления, предприятия, учреждения или организации, которые рекомендовали лицо в состав комиссии;

3) в связи со вступлением в законную силу обвинительного приговора в отношении него.

4) в случае отказа посещать учреждения исполнения наказаний по поручению наблюдательной комиссии;

5) в случае отсутствия без уважительных причин на трех подряд заседаниях наблюдательной комиссии.

15. Не допускается делегирование членами наблюдательных комиссий своих полномочий другим лицам.

16. Организационной формой работы наблюдательной комиссии являются заседания, которые проводятся в меру необходимости, но не реже, чем один раз в месяц.

Наблюдательные комиссии, созданные областными, Киевской и Севастопольской городскими госадминистрациями проводят заседания в меру необходимости, но не реже, чем один раз в квартал.

Заседание наблюдательных комиссий проводятся непосредственно в учреждениях исполнения наказаний не реже одного раза в квартал (в полгода).

Заседание наблюдательной комиссии считается правомочным, если в нем участвует не менее половины ее состава.

17. На заседание наблюдательной комиссии могут быть приглашены представители общественных организаций, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, прокуратуры, правоохранительных органов, средств массовой информации и отдельные граждане.

18. Рассмотрение наблюдательной комиссией материалов в отношении осужденных лиц проводится при обязательном присутствии представителя соответствующего органа или учреждения исполнения наказаний.

19. Председатель наблюдательной комиссии:

1) организует работу комиссии, распределяет обязанности между ее членами, дает поручения, контролирует и проверяет их исполнение;

2) обеспечивает подготовку и утверждает план работы комиссии на полугодие (год), определяет вопросы, подлежащие рассмотрению на ее очередном заседании;

3) принимает участие лично или поручает членам комиссии принимать участие в заседаниях комиссий учреждений исполнения наказаний, рассматривающих вопросы об изменении условий содержания осужденных лиц, условно-досрочном освобождении их от отбывания наказания, замене неотбытой части наказания более мягким, освобождении от отбывания наказания беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, и информирует о результатах членов наблюдательной комиссии;

4) представляет комиссию лично или поручает своему заместителю представлять комиссию по вопросам, отнесенным к ее компетенции, в органах исполнительной власти, органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от формы собственности;

5) информирует общественность через средства массовой информации о результатах деятельности комиссии не реже одного раза в полгода и представляет ежегодно к 1 марта отчет органа, который ее создал.

20. Наблюдательная комиссия принимает решения по вопросам, отнесенным к ее компетенции, открытым голосованием большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. В случае равенства голосов решающим является голос председателя комиссии.

Решение наблюдательной комиссии оформляется постановлением, которое подписывает председатель комиссии.

Постановление наблюдательной комиссии должно быть рассмотрено соответствующими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от формы собственности.

По результатам рассмотрения постановления наблюдательной комиссии органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации независимо от формы собственности обязаны письменно сообщить наблюдательной комиссии о мерах, предпринятых для его исполнения, либо обосновать причины его невыполнения.

Постановление наблюдательной комиссии может быть обжаловано в орган, который ее создал, или в суд.

21. Организационно-техническое обеспечение деятельности наблюдательной комиссии возлагается на орган, который ее создал.

22. Наблюдательная комиссия имеет печать и бланк со своим наименованием.

Отстранение общественности от участия в контроле за соблюдением прав и свобод человека в органах внутренних дел

Из сборника «100 дней нового руководства МВД. Анализ деятельности МВД в первые 100 дней после назначения нового руководства» (фрагмент)

2. Приостановка деятельности мобильных групп по мониторингу соблюдения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел.

Начиная с марта 2010 года руководство областных управлений милиции практически заблокировало работу общественных мобильных групп по мониторингу соблюдения прав человека, которые являются прообразом и на сегодняшний день единственной в Украине действующей моделью национального превентивного механизма по предупреждению пыток в местах лишения свободы.

По инициативе и при непосредственном участии общественных организаций группы начали свою деятельность еще в 2005 году, сначала как эксперимент в отдельных регионах, а в дальнейшем, при содействии тогдашнего руководства МВД, постепенно распространили систему общественного мониторинга соблюдения прав человека в милиции на всю Украину. Привлеченные в состав мобильных групп представители общественности, после прохождения специальной подготовки на организованных правозащитными организациями тренингах за четыре года регулярных мониторинговых визитов в подразделения внутренних дел приобрели необходимый практический опыт обследования изоляторов временного содержания (ИВС) и комнат для доставленных и задержанных, что являлось гарантией не только непредубежденного, но и компетентного контроля за соблюдением прав граждан.

Без сомнения, именно активная работа мобильных групп в 2005- 2009 годах и принципиальная позиция их членов о недопустимости пребывания граждан в непригодных местах несвободы, были одной из причин кардинального улучшения бытовых условий пребывания граждан в ИВС, обеспечения надлежащего питания и медицинского обслуживания задержанных, постоянного поддержания в камерах надлежащего санитарного состояния и т.п. Только тот факт, что по требованию мобильных групп, поддержанному позднее Генеральной прокуратурой и офисом Омбудсмана, была приостановлена деятельность 17 ИВС с нечеловеческими условиями содержания арестованных, свидетельствует об эффективности привлечения общественности к контролю за местами несвободы.

В свою очередь, приостановление новым руководством МВД Украины деятельности мобильных групп практически лишило общество возможности не только продолжать работу по приведению спецучреждений милиции к европейским стандартам, но и вообще контролировать соблюдение прав граждан в этих местах ограничения свободы, чем создаются условия для постепенного возвращения органов правопорядка к порочному опыту беспричинного задержания граждан и нарушения сроков их содержания в местах лишения свободы.

Таблица № 1. Данные о числе посещения подразделений милиции общественными мобильными группами и помощниками Министра с целью мониторинга соблюдения прав и свобод граждан

№		В течение 5 месяцев 2009 года	В течение 5 месяцев 2010 года	Со времени назначения на должность нового Министра внутренних дел (март-май 2010г.)
1.	Число визитов общественных мобильных групп в подразделения милиции	198	28 (-86%)	12
2.	Число визитов помощников Министра по соблюдению прав человека в подразделения милиции	389	150 (-61,5%)	11

Особое беспокойство вызывает факт полного приостановления практики посещения мобильными группами райотделов милиции в ночное время. Именно внезапные ночные визиты представителей общественных организаций в подразделения внутренних дел были весомым фактором предупреждения случаев необоснованного задержания и доставки граждан в милицйские подразделения, применение к ним противоправных и связанных с насилием методов получения доказательств. Несмотря на это, со времени назначения нового руководства МВД Украины общественность не имела возможности провести ни одной ночной проверки.

Приведенная ниже сравнительная таблица в цифрах подтверждает угрожающую для общества тенденцию на ограничение уровня общественного контроля за деятельностью ОВД, к которой привела нынешняя позиция МВД Украины в этом вопросе.

Следует отметить, что конечной целью проверок горрайорганов милиции, совершаемых мобильными группами

и помощниками Министра по вопросам соблюдения прав человека, являлась не просто фиксация выявленных нарушений, а и подготовка и предоставление руководству органов внутренних дел экспертных рекомендаций по их устранению, контроль за выполнением милицией этих рекомендаций и инициирование служебных расследований по обнаруженным фактами нарушений прав граждан.

Осуществленное новым руководством МВД Украины отстранение общественности от таких совместных инспекционных проверок лишило ее возможности быть инициатором вопросов возбуждения служебных расследований по фактам несоблюдения прав граждан правоохранителями и выступать в роли гаранта беспристрастности таких расследований. Практика свидетельствует, что начальники милицйских подразделений, впрочем, как и руководители любых государственных учреждений и ведомств, не заинтересованы в выявлении и обнародовании случаев нарушений прав человека их подчиненными, поскольку это ухудшает имидж учреждения и во многих случаях приводит к наказа-

нию таких руководителей. Такое отношение к взаимодействию с населением и принципам открытости в работе автоматически приводит к высокой латентности нарушений прав и свобод человека, поскольку такие нарушения в условиях закрытой правоохранительной системы любым образом скрываются как от общественности, так и от ведомственного статистического учета. К тому же, как это уже было не раз на протяжении 18 лет независимости, это со-

действует распространению среди личного состава чувства безнаказанности, которое порождает новые, более опасные случаи игнорирования ими законодательства, приобретающие систематический характер. В этих условиях трудно недооценивать роль общественного контроля, который дает возможность определять реальные размеры нарушений прав человека и быть весомым фактором беспристрастного проведения милицией служебных расследований.

Таблица № 2. Данные о числе инициированных общественными мобильными группами и Управлением мониторинга соблюдения прав человека служебных расследований по фактам нарушений прав граждан в органах внутренних дел и наказанных по результатам указанных проверок виновных работников милиции

№		В течение 5 месяцев 2009 г.	В течение 5 месяцев 2010 г.	Со времени назначения на должность нового Министра (март-май 2010 г.)
1.	Число служебных расследований, инициированных мобильными группами и работниками УМСПЧ по фактам нарушения прав человека в подразделениях милиции	550	381 (– 9,7%)	33
2.	Число сотрудников милиции, привлеченных к ответственности за нарушения прав человека в результате служебных расследований, проведенных согласно пункту 1.	214	71 (–76,9%)	7

Отказ руководства МВД Украины от практики проведения проверок деятельности своих подчиненных общественными мобильными группами сразу привела к устранению общественности от возможности оказывать непосредственное влияние на состояние соблюдения прав граждан в подразделениях милиции, что наглядно демонстрирует приведенная ниже таблица.

3. Приостановление работы общественных советов по вопросам соблюдения прав человека при областных управлениях милиции.

Еще одной точкой напряжения во взаимоотношениях "милиция - общественность" стали подтвержденные действиями намерения вновь назначенного руководства правоохранительного ведомства изменить формат работы Общественного совета по вопросам соблюдения прав человека при МВД Украины и соответствующих советов при управлениях милиции в областях.

Существующая модель Общественного совета, который был создан еще в декабре 2005 года, прошла определенный этап развития и стала той формой представительной демократии, которая давала возможность обществу принимать опосредованное участие в принятии управленческих решений милицейским ведомством и влиять на формирование стратегии отношений милиции и общественности. Общественные советы при МВД Украины и областных управлениях милиции были не только дополнительным элементом общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов, а и той трибуной, с которой общественность информировала милицию о тех или иных проблемах с соблюдением прав человека в правоохранительной системе и получала необходимые ответы или разъяснения непосредственно от высших руководителей милицейского ведомства.

Бесспорно, Общественные советы еще не стали совершенным механизмом сотрудничества органов внутренних дел с общественностью, но были построены на демократических основах и защищали, прежде всего, не ведомственные интересы милиции, а интересы общества. Это обеспечивалось численным преобладанием в советах представителей общественных организаций, выборностью органов управления и коллегиальностью принятия решений. Именно такой формат деятельности общественных советов обуславливал многовекторность их работы и содействовал снижению уровня отчуждения между милицией и обществом.

Однако Министром внутренних дел Анатолием Могилевым, который на словах не отрицал целесообразности су-

ществования общественных советов и даже публично провозглашал свои намерения по расширению их работы, был предпринят ряд шагов, которые свидетельствуют о намерении МВД Украины отойти от демократических принципов формирования советов и организации их деятельности, предусмотренных действующим законодательством.

Так, в марте 2010 года особую обеспокоенность и негодование общественных организаций вызвали публично провозглашенные намерения Министра внутренних дел назначить сопредседателем Общественного совета при МВД Украины по вопросам обеспечения прав человека руководителя МОО "Международная лига защиты прав граждан Украины" Эдуарда Багирова. Учитывая то, что согласно действующему положению об Общественном совете должность сопредседателя является должностью выборной, такое авторитарное и откровенно незаконное решение Министра можно расценивать, как грубое наступление на демократические принципы деятельности Совета и ее независимость с целью обеспечить возможность управления ею в так называемом "ручном режиме". Тот факт, что назначение нового сопредседателя должно было состояться без предварительного созыва заседания Совета и обсуждения его кандидатуры с общественностью, вызывает подозрения в желании министерства отстранить от участия в работе Совета его предыдущий состав, заменив его на более "удобных" лиц. Показательно, что новый глава украинской милиции, единолично планируя такую замену в составе Общественного совета при МВД, даже не обосновал это намерение и не ознакомился с результатами работы Совета в прошлом.

Понятно, что такие действия МВД Украины вызвали осуждение и публичную критику со стороны правозащитных общественных организаций, поскольку именно независимость от милицейского руководства была залогом эффективной и незаангажированной работы Общественного совета как инструмента общественного контроля.

В свою очередь, такая политика ограничения роли общественности в контроле за деятельностью правоохранительных органов привела к практическому свертыванию работы общественных советов по вопросам обеспечения прав человека на местах. Вновь назначенные начальники областных управлений внутренних дел, как правило, не имеют опыта взаимодействия с общественностью и не понимают сути общественных советов как контрольного, экспертного и совещательного органа, который должен предоставлять помощь милиции в вопросах обеспечения соблюдения прав и свобод человека. Большинство област-

ных руководителей милицеских подразделений, официально признавая необходимость сотрудничества с общественностью, инициативы в созыве общественных советов сейчас не проявляют, объясняя такую позицию тем, что состав и формат их работы будет определяться несколько позднее исключительно по указанию МВД Украины.

Вследствие подобных негативных изменений, вызванных действиями руководства министерства, в текущем году состоялось существенное уменьшение числа заседаний общественных советов сравнительно с 2009 годом. Так, если за 5 месяцев минувшего года в регионах Украины было проведено 36 заседаний общественных советов по вопросам соблюдения прав человека, то на протяжении января-мая 2010 году их было лишь 11, при том, что после смены руководства МВД и управлений внутренних дел в областях общественные советы созывались лишь трижды.

Такой de-facto отказ МВД сотрудничать с общественностью в формате общественных советов сделал невозможным выполнение на местах прежде принятых Советами решений, в том числе реализацию ряда запланированных и уже подготовленных общественных инициатив и проектов, направленных на улучшение состояния соблюдения прав и свобод граждан в органах внутренних дел.

Так, в Черкасской области осталось невыполненным решение Общественного совета о проведении "круглого стола" с участием руководства местного УГАИ и ряда общественных организаций, в том числе "Союза водителей Черкащины", на котором было запланировано совместно определить пути улучшения уровня соблюдения милицией прав участников дорожного движения. В Херсонской области не состоялась встреча начальника областного управления милиции с делегацией Приднестровской Молдавской Республики по вопросам повышения уровня организа-

ции противодействия торговли людьми. В Харьковской области осталось невыполненным решение о выдаче членам Общественного совета соответствующих разрешений на проведение проверок изоляторов временного содержания, что парализовало работу мобильной группы. Руководителем милиции Запорожской области приостановлено решение Общественного совета об осуществлении личного приема граждан его членами, а в Николаевской области - не созданы рабочие группы из представителей общественности для осуществления контроля по отдельным направлениям деятельности органов внутренних дел.

Свертывание работы Общественных советов при управлениях милиции в областях привело к приостановлению проведения представителями общественных организаций тренингов и занятий с персоналом органов внутренних дел по проблематике прав человека. Отмеченное, без сомнения, снизит уровень правовой культуры сотрудников милиции, поскольку существующая в МВД система профессиональной подготовки довольно поверхностно освещает особенности соблюдения прав человека со стороны работников милиции при исполнении ими служебных задач.

Приостановление деятельности общественных советов сделало невозможным участие представителей общественных организаций в осуществлении личных приемов граждан и непосредственном получении от них сообщений о нарушении своих прав в органах правопорядка, что является потерей чуть ли не важнейшего инструмента общественного контроля за деятельностью милиции.

Приведенные ниже в сравнительной таблице сведения наглядно свидетельствуют о негативных результатах начатого руководством МВД Украины процесса свертывания деятельности общественных советов по вопросам соблюдения прав человека.

Таблица № 3. Данные о результатах деятельности Общественных советов по вопросам соблюдения прав человека в органах внутренних дел

№		В течение 5 месяцев 2009 года	В течение 5 месяцев 2010 года	Со времени назначения на должность нового Министра внутренних дел (март-май 2010 г.)
1.	Число проведенных заседаний Общественных советов	36	11 (-69,5%)	3
2.	Число организованных и проведенных общественностью тренингов, семинаров и занятий по правовой тематике с персоналом ОВД	173	61 (-64,8%)	2
3.	Число личных приемов граждан, проведенных с участием членов Общественных советов	235	97 (-58,8%)	5
4.	Число проведенных при участии общественности пресс-конференций, круглых столов и иных публичных мероприятий, посвященных деятельности милиции	103	25 (-75,8%)	5

ВЫВОДЫ:

На сегодня невозможно говорить даже о незначительных успехах нового руководства Министерства внутренних дел в расширении и укреплении взаимоотношений милиции с обществом, в первую очередь в вопросах развития такой весомой составляющей этих отношений, как общественный контроль за соблюдением прав и свобод человека.

Очевидно, что в настоящее время милиция сосредоточена исключительно на борьбе с преступностью и воспринимает возрастающую активность общественности, как нежелательную помеху в такой борьбе. Несмотря на то, что глава правоохранительного ведомства публично признал, что подчиненная ему структура пронизана коррупцией, он фактически отказался от сохранения оптимальной системы контроля за работой органов внутренних дел, которая отвечала не только интересам милиции, а и об-

щества, системы, которая позволяла достичь цивилизованного и демократического уровня взаимоотношений общественности и власти.

Ошибочный и опасный для общества тезис "Сейчас милиция сама себя контролирует", озвученная как позиция Министра внутренних дел его советником К. Стогнием 23 марта 2010 года во время брифинга для представителей СМИ, демонстрирует непрофессиональность таких должностных лиц в понимании современных механизмов защиты прав граждан при осуществлении правоохранительной деятельности. В то же время опыт европейских соседей демонстрирует развитие механизмов общественного контроля и создания их новых аналогов как обязательного элемента взаимодействия МВД и общественности.

Екатерина Левченко

Мобильные группы по мониторингу соблюдения прав человека в деятельности ОВД. 2005 год

*Из сборника "100 дней нового руководства МВД. Анализ деятельности МВД
в первые 100 дней после назначения нового руководства" (фрагмент)*

Екатерина Левченко

Тема развития общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел, уже давно на тот момент (2005 г. - Ред.) находилась в сфере внимания правозащитных организаций. То, что общественный контроль нужен, не вызывало ни у кого сомнений. То, что его нужно внедрять, также. Но возникал закономерный вопрос - каким образом это делать.

Запросы информации от органов внутренних дел? Этим пользовались, но даже при предоставлении возможной информации, они не были полными. Участие общественности в общих мероприятиях? Традиционной формой было участие в охране общественного порядка. Те же самые добровольные народные дружины, которые в известной мере превратились в пародию сотрудничества. Изучение общественного мнения населения о деятельности милиции - показывало, что доверие постоянно растет, независимо от качества и результатов работы. Да и цифры были в несколько раз выше, чем в европейских странах.

Милиция оставалась закрытой. И это нужно было менять. В рамках действующего законодательства - Закона Украины "О милиции", Уголовно-процессуального Кодекса Украины, Закона "О гражданском контроле над военной организацией и правоохранительными органами" и других.

Интересная идея родилась и отрабатывалась в Харькове. Харьков вообще сыграл очень важную роль в создании и развитии системы мониторинга соблюдения прав человека в деятельности ОВД. Роль положительную. Роль инициатора, лоббиста, человеческого ресурса.

Идея состояла в развитии деятельности мобильных групп по мониторингу соблюдения прав человека в деятельности органов внутренних дел. Инициаторами были Харьковская правозащитная группа - Евгений Захаров, Аркадий Бущенко, Людмила Ключко и Харьковский национальный университет внутренних дел. И здесь нельзя не назвать имена Александра Бандурки, Александра Ярмиша, Василия Соболева, которые стояли у истоков. А также тех, кто продолжал и продолжает эту работу сейчас - Дениса Кобзина, Олега Мартыненко, Юрия Белоусова, Андрея Черноусова.

Очень серьезным проблемным местом нарушения прав человека были места содержания задержанных и взятых под стражу лиц - изоляторы временного содержания, спецприемники для административно задержанных лиц, спецприемники для лиц, задержанных за бродяжничество. Вот они и стали объектом общественного мониторинга.

С 2004 года в качестве эксперимента мобильные группы работали в трех областях Украины - Харьковской, Сумской и Полтавской (приказ МВД Украины № 286, 2004 г.).

В 2005 году по предложению руководства ХНУВД и во исполнение распоряжения Министра их опыт был тщательно изучен Советником Министра. Подготовлена докладная Министру с выводами такого изучения. Результатом стал приказ МВД № 536, который и определял порядок деятельности мобильных групп на территории всего государства.

Мобильные группы в 2005 году создавались на базе ведомственных учебных заведений из расчета по одной группе на закрепленную область или железную дорогу согласно распределению. За этот процесс персональную ответственность несли ректоры высших учебных заведений системы МВД. Приказом предполагалось включить в состав мобильных групп специалистов по числу работников постоянного состава, которые имеют опыт практической и научной работы в сфере соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина, защиты их законных инте-

ресов. Кроме того, приказом предполагалось привлечение к работе каждой из таких групп по два представителя общественных организаций правозащитной направленности, зарегистрированных в установленном порядке. Это привлечение и было решающим.

Можно рассказывать о сложном процессе становления этих групп. Их непринятие руководством УМВД в ряде областей. Трудности в кооперации с общественными организациями. Непрофессионализм в деятельности. Непонимание принципов взаимодействия. Попытки вмешиваться в те вопросы, которые касаются следствия и оперативно-розыскной деятельности. Подготовку ИВС перед приездом к ним мобильных групп. Организационные трудности, связанные с привязкой мобильных групп к высшим учебным заведениям, которые расположены лишь в 12 областях Украины. Сложности в организации выездов - время, транспорт, горючее. Сложности в обработке отчетов, которые рассылались в три адреса - руководителю подразделения, в котором осуществлялась проверка, начальнику УМВД и в Аппарат Министра и т.п. Сложности во взаимоотношениях с прокуратурой, вплоть до предписаний в некоторых областях на запрет функционирования таких мобильных групп.

Но работа началась. Начали активизироваться общественные организации в областях. С 2006 года начались тренинги для работников общественных организаций и ОВД по вопросам организации мобильных групп, полномочий, прав и обязанностей их членов. Сотрудничество с Офисом Координатора проектов ОБСЕ в Украине, Международным Фондом "Возрождение". Пособие "Мобильные группы по мониторингу соблюдения прав человека в деятельности ОВД", которым пользуются и до сего времени. Желание делать их эффективными.

В 2006 году был разработан новый приказ МВД Украины № 894, который не привязывал больше мобильные группы к высшим учебным заведениям МВД Украины. Что очень важно - он был зарегистрирован в Министерстве юстиции Украины.

В 2008 году в него были внесены изменения, которые позволяли совершать ночные и внезапные визиты, а также общаться с задержанными с максимально возможной степенью конфиденциальности (приказ МВД № 389).

Протицируем эти изменения. Так, пункт 4.1. получил такую редакцию: "В соответствии с требованиями положений нормативно-правовых актов МВД в любое время суток без предварительного согласования входить и осматривать территорию и помещение органов и подразделений внутренних дел, в том числе помещения дежурных частей, а также иметь немедленный доступ к местам содержания задержанных, доставленных и взятых под стражу, задержанных в административном порядке лиц и лиц, которые отбывают административное взыскание в виде ареста".

Пункт 4.2. Положение о мобильных группах: "В соответствии с требованиями действующего законодательства Украины проводить беседы с максимально допустимой степенью конфиденциальности с задержанными, доставленными и лицами, которые подвергнуты административному аресту, с целью выявления нарушений норм обращения с ними, процессуальных сроков и оснований задержания, доставки и взятия под стражу, информирование их о правах лиц, задержанных, доставленных или взятых под стражу, а также о других правах, которые предусмотрены законодательством Украины".

Основания для таких изменений давал ратифицирован-

ный Украиной в 2006 году Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток, который предусматривает создание национальных превентивных механизмов предупреждения пыток. Эти механизмы базируются на принципе посещения мест лишения свободы не только международными экспертами, как говорится в Европейской конвенции против пыток, но и национальными. К местам лишения свободы относятся не только ИВС и спецприемники, но и приемники-распределители для детей, камеры предварительного задержания, которые расположены в дежурных частях, даже кабинеты сотрудников, в которых человек находится против своей воли.

Число выездов стремительно росло каждый год. 86 в 2006, 145 в 2007, 353 в 2008, 422 в 2009 году. Возрастало и качество мониторинга, профессиональный уровень членов мобильных групп от общественности.

Менялась к лучшему и ситуация в ИВС. Этого нельзя не признавать. Несмотря на то, что в них еще много проблем и материальный уровень во многих не отвечает не то что европейским, но и национальным стандартам. Появилось постельное белье. Питание задержанных. Кварцевание камер как средство предупреждения распространения туберкулеза. Телефоны доверия в прогулочных двориках. Информация о правах и обязанностях задержанных размещена непосредственно в камерах. Начали строиться туалеты. Сниматься двухъярусные кровати. Закрываться те ИВС, которые серьезно не отвечали стандартам. В июле 2008 году вопрос деятельности мобильных групп рассматривался на заседании коллегии МВД Украины.

Можно ли все сделанное измерить словами, много сделано или мало? Нет. Если оценку давать так, как дает Европейский комитет против пыток, то можно говорить о переменах к лучшему.

Одним из показателей положительных изменений стало то, что опыт организации работы мобильных групп по мониторингу соблюдения прав человека в деятельности ОВД изучался и перенимался в других странах. Когда в 2009 году члены мобильных групп собрались на Вторую Восточноевропейскую конференцию, организованную Харьковским институтом социальных исследований в сотрудничестве с Институтом открытого общества, Офисом Координатора проектов ОБСЕ в Украине и с Управлением монито-

ринга соблюдения прав человека, выяснилось, что подобные институты мониторинга созданы в Болгарии, Армении, Молдове и ряде других стран. Кроме того, в 2009 году подобный опыт начал внедрять в Украине Государственный Департамент по вопросам исполнения наказаний.

Этот опыт нашел поддержку в Совете по правам человека ООН, в Комитете ООН против пыток, у Европейского Комиссара по правам человека, экспертов Совета Европы и Европейского сообщества.

Зададим вопрос. Можно ли делать более полезной работу таких мобильных групп? Можно. Нет границ для совершенствования. И главное совершенствование касается не того, чтобы сделать выезды внезапными, так, чтобы не знали руководители районных отделов, куда выезжает группа. Главное - чтобы было реагирование на замечания, содержащиеся в отчете, чтобы исправление недостатков (а многие из них могут быть исправленные силами самих учреждений) находилось под постоянным контролем руководства УМВД. И чтобы общественность имела доступ к информации о результатах реагирования.

Назовем некоторые общественные организации, представители которых делегированы в мобильные группы: Харьковской институт социальных исследований, ОО "Содружество" (АР Крым), Харьковская правозащитная группа, Винницкая правозащитная группа, Одесская правозащитная группа "Веритас", ОО "Донецкий Мемориал", Международный женской правозащитный центр "Ла Страда Украина", ВОО "Комитет избирателей Украины - Ровенское отделение", "Союз водителей Украины" (Ровно), Международное общество прав человека - Украинская секция (Киев, Ивано-Франковск, Днепропетровск), Черниговской женской правозащитный центр, Общественная сеть "Опора" (Львов), "Мужчины против насилия" (Луганск), ОО "Благосостояние" (Николаев), Днепропетровская областная общественная организация "Народный контроль", Полтавская ОО "Пресс-клуб" и прочие.

Скажите, чем плох механизм реализации общественно-го контроля, если он работает? Если есть заинтересованность со стороны и милиции и общественности? Если замечания исправляются? Не плох. Его нужно развивать и дальше. Но будет ли для этого желание и политическая воля? Последний вопрос пока что остается без ответа.

МОБИЛЬНЫЕ ГРУППЫ В МВД: ПРАКТИКА, АНАЛИЗ, РЕКОМЕНДАЦИИ

Результаты визитов мобильных групп по мониторингу соблюдения прав человека в деятельности ОВД АР Крым и Донецкой области (фрагменты)

Александр Букалов
Алена Лунева

2.10. Анкетирование личного состава подразделений ОВД

Во время первых обменных визитов 2007 года были начаты опросы личного состава горрайотделов милиции (далее – ГРОМ), в которые осуществлялись мониторинговые визиты. Анкета, которая использовалась, была составлена специалистами Донецкого юридического института, и содержала 31 вопрос.

После первого опыта опроса мобильная группа Донецкой области неоднократно использовала анкету для опросов личного состава подразделений ОВД во время своих плановых мониторинговых визитов. В течение года опросы проводились всего в 22 ГРОМ, в том числе в четырех ГРОМ АР Крым, и 18 – Донецкой области. Из них шесть проведены во время проведения обменных визитов (4 в АР Крым и 2 в Донецкой области).

Ответы на наиболее ключевые вопросы помещены в Таблице с результатами анкетирования (*Приложение 2*) и

представлены в процентах к количеству опрошиваемых в каждом ГРОМ. Всего было опрошено 493 человека, в том числе 127 работников милиции в 6 райотделах в г. Донецк, 177 лиц – в 8 горрайотделах других городов Донецкой области, 88 человек в 4 сельских райотделах и еще 101 человек в 4 ГРОМ АР Крым.

Необходимо отметить, что эти опросы не являются репрезентативными. Вместе с тем можно утверждать, что в целом анкетирование представляет качественную картину по вопросам, поставленным в анкетах в тех ГРОМ, работники которых были опрошены. Однако нет оснований считать, что в большинстве других ГРОМ картина существенно отличается от того, что выявлено в этих 22 ГРОМ. Происходило это таким образом: в начале визита мобильной группы анкеты раздавались работникам ГРОМ, которые в это время были на работе, а через час-полтора собирались. У членов мобильной группы нет уверенности, что в некоторых ОВД не было попыток имитировать опрос, заполнять

одному человеку несколько анкет. Следует отметить, что много было случаев, когда из 25 розданных анкет удавалось собрать лишь 12-15.

Анализ опросов почти полутысячи работников ОВД свидетельствует о следующем.

Довольно важным представляется отношение работников милиции к своей работе, ее значимости для них. Уважение к себе определенным образом зависит от того, нравится ли человеку работа, получает ли он от работы удовлетворение. Поэтому нельзя игнорировать тот факт, что значительная часть работников милиции опрашиваемых учреждений говорят о своей работе, что это „не то, чего ожидал и о чем мечтал“ – а в трети ГРОМ так оценивают свою работу свыше 40% работников, в Алуште – 75%. В 15 ГРОМ из 22-х свыше 70% работников считают, что работа полностью отвечает их ожиданиям, а в трех ГРОМ таких работников свыше 90%.

Анкетирование показало, что очень часто рабочий день работников милиции составляет 10-11 часов и больше. Определенным индикатором социальной защищенности работников есть то, каким образом компенсируется им согласно закону работа в праздничные и выходные дни. Оказалось, что лишь в двух ГРОМ получают компенсации больше 30% опрошенных работников, а в 7 ГРОМ эта доля составляет 10% и меньше.

Другим важным аспектом, который влияет на эффективность работы ОВД, является обеспеченность спецтехникой, вещевым имуществом, канцтоварами. Как правило, такая обеспеченность составляет не более 10-12%. Отдельно следует выделить Дзержинский ГО в Донецкой области – там этот уровень обеспеченности достигает 59%. То ли руководство этого горотдела имеет ресурсы, которые в несколько раз превышают средний уровень по области, то ли ответы в анкете предоставлялись весьма заинтересованно и специфическим образом. Такая же в целом картина и в решении жилищных проблем – лишь в 4-х ГРОМ уровень обеспеченности превышает 20%, а в социальном обеспечении – также лишь в пяти ГРОМ этот уровень выше 26%.

Заметной проблемой для работников ОВД является *отсутствие жилья* – в 14 ГРОМ из 22-х это является проблемой для более чем 30% работников. Особенно болезненной является эта проблема в АР Крым – от 59% до 68%. Актуальным является также *улучшение материального положения семьи* – в 20 из 22-х ГРОМ это является проблемой более чем для 40% работников. Похожая ситуация с условиями служебной деятельности и режимом труда и отдыха.

Эти результаты свидетельствуют о том, что у работников ОВД есть много проблем, которые нуждаются не только во внимании, но и в решении. Те сложные условия, в которых они живут, работают и не очень много отдыхают, не могут не сказываться на их уважении к себе и к своей работе, как и не могут не влиять на отношение к соблюдению законов, особенно в сфере соблюдения прав человека.

Каким образом *руководство подразделений ОВД в процессе организации служебной деятельности придерживается конституционных норм в соблюдении прав и свобод подчиненных*? Больше 50% опрошенных подтвердили, что соблюдают лишь в 13 из 22-х ГРОМ. И при уровне в 94% в Харцизском ГО (Донецкая область) есть уровень в 16% в Ворошиловском РО г. Донецка и 21% в Феодосийском ГО (АР Крым). И к довольно небольшой части ответов, где не соблюдается следует добавить еще и тех, кто считает, что соблюдаются лишь частично, что фактически означает, что то же не соблюдается. А таких немало – свыше 30% опрошенных в 13 из 22 ГРОМ.

Очевидно также, что более законопослушным является руководство горотделов в Донецкой области, чем в самом Донецке или в Крыму.

Бесспорно, что отношение к соблюдению прав граждан со стороны работников милиции тесно связано с тем, каким образом они сами относятся к защите своих прав, когда те нарушаются.

Опросы показали, что склонны к защите своих нарушенных прав и предпринимают для этого какие-либо действия довольно незначительная часть работников ОВД – вообще не жалуются в вышестоящие инстанции работники в 13 из 22 ГРОМ, а часть тех, кто принимает действенные меры, составляет 30% и больше лишь в 4-х ГРОМ. Вместе с тем спокойно воспринимают такую ситуацию более 25% в 12 из 22-х ГРОМ.

В 6 ГРОМ оказались работники, от которых руководитель требовал нарушать права человека постоянно, а иногда это случалось в 16 ГРОМ, причем во всех крымских ГОМ. Кое-кто из опрошенных не стал отвечать на этот вопрос.

Признались, что сами нарушали права человека, работники во всех райотделах Донецка и АР Крым. Отрицали такие случаи как правило работники региональных отделов милиции Донецкой области.

Во всех ГРОМ есть работники, которые считают *„НЕ-возможным эффективно выполнять служебные задания, не нарушая при этом конституционные права и свободы граждан“*. Их часть колеблется от 4% до 19% в региональных ОВД Донецкой области (лишь в двух из 12 она составляет 26-32%). Вместе с тем от 15% до 38% таких работников есть в райотделах Донецка и в АР Крым (лишь в двух из 10 эта доля меньше).

На этот вопрос не давали ответы иногда до 36-42% опрошенных, что то же является показателем отношения к такому выбору. Такая реакция опрошенных на этот вопрос может свидетельствовать о том, что значительная часть работников милиции оправдывает возможность нарушения прав человека. Это подтверждается и ответами на другие вопросы анкеты. Общее отношение значительной части работников ОВД к фактам нарушений следующее: такой является „система“, таким является „государство“, не нарушать права человека и работать эффективно часто невозможно. Таким образом, корни нарушений прав человека они видят не в себе, и ответственность за такие нарушения возлагают не на себя лично, а на государство, на систему, на руководство, на обстоятельства.

Готовность оправдать нарушение прав человека является весьма опасным фактором, и пути противостояния такому оправданию нужно искать настойчиво и решительно.

2.12. Предложения по визитам мобильной группы в ГРОМ

2.12.1. Целесообразно заранее сформировать алгоритм действий мобильной группы при визите, особенно, в его начале. С учетом возможности принятия мер по сокрытию нарушений со стороны работников ГРОМ, оптимальным представляется алгоритм, когда в начале визита члены мобильной группы проходят в Дежурную часть ГРОМ, осматривают комнаты для задержанных и журналы, которые ведутся в Дежурной части (Журнал регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, которые совершены или готовятся (ЖРЗПЗ), Журнал учета информации, которая не содержит явных признаков преступления (ЖУИ), Журнал учета лиц, которые посетили горрайлинорган (если есть), Книга учета лиц, доставленных в горрайлинорган и др.).

2.12.2. При необходимости и оправданных подозрениях о нарушениях, которые отражены, а часто – не отраженные в журналах – находить возможности для фиксации обнаруженного состояния этих журналов.

2.12.3. При планировании мониторингового визита целесообразно распределить между членами мобильной группы круг обязанностей (в частности, по опросу работников

ГРОМ, в который осуществляется визит, по изучению Журналов ГРОМ, осмотру отделов ГРОМ, интервьюированию лиц, которые задержаны (арестованы) и т.п.).

2.12.4. Важной является тональность вопросов, их построение и ясность.

2.12.5. Везде, где это возможно, избегать оценок, требований, укоров, что что-то не так сделано. Стараться максимально это концентрировать в формулировках вопросов.

2.12.6. Во время проведения мониторингового визита членам мобильной группы всегда нужно быть готовыми к неожиданным ситуациям, при необходимости принимать решение об изменении предварительного плана визита, подходить творчески к выяснению обстоятельств выявленных фактов.

2.12.7. Во время визита желательно все данные, которые необходимы для полного и всестороннего представления о состоянии содержания лиц в Комнатах для задержанных и ИВС (по алгоритму визита, предусмотренному Приказом №894) – получать непосредственно и по возможности проверять (то есть описывать лишь то, что можно увидеть «собственными глазами»). Например, есть ли вода, есть ли работающие кварцевые лампы, работает ли душ и др.

2.12.8. Следует хотя бы минимально опрашивать личный состав подразделений ОВД о соблюдении их прав и свобод, целесообразно проводить опросы по форме (анкете).

2.12.9. После окончания мониторинга желательно проводить финальную встречу с руководством горрайлинооргана милиции.

2.12.10. Любые меры реагирования со стороны представителей милиции на выявленные нарушения желательно предпринимать через определенное время после визита, чтобы отделить визит мобильной группы как таковой от некоторых возможных взысканий и выводов о работе подразделений ОВД, которые проверялись.

2.12.11. Желательно, чтобы члены мобильной группы передавали в подразделения ОВД определенные информационные материалы, которых, как правило, сами ГРОМ не имеют. Это могут быть Рекомендации Совета Европы, описания примеров дел Европейского Суда, перечень правозащитных организаций, в которые могут обращаться граждане за защитой своих прав, памятки для задержанных и т.п.

2.12.12. Не позднее определенного промежутка времени после визита (от одной-двух недель до двух-трех месяцев) проверять выполнение рекомендаций по результатам визита. Это можно делать, в частности, путем направления письменного запроса в ОВД от координатора мобильной группы или помощника Министра, через Штаб ГУ МВД, или путем повторной проверки.

2.12.13. Не реже одного раза в полгода проводить обобщение результатов визитов с формулированием рекомендаций как для подразделений ОВД, так и для руководства территориального управления внутренних дел в регионе.

2.12.14. Периодически заслушивать информацию о деятельности мобильной группы на Общественном совете при ГУ МВД.

2.12.15. Особенно тщательно относиться к примерам грубого нарушения прав человека, внимательно сопровождать процесс проверки фактов, не допускать поверхностного рассмотрения таких случаев проверяющими структурами ОВД, принимать меры к тщательному, полному и объективному рассмотрению таких случаев. По результатам расследования таких случаев готовить отдельные описания ситуаций, нарушений, обстоятельств, которые содействовали таким нарушениям, их оценку, при необходимости оценивать качество и тщательность проверок выявленных фактов грубых нарушений прав человека, содействовать рассмотрению этих случаев и последствий их расследования на коллегии УМВД в регионе и распространению

этой информации, как минимум, среди всех ОВД региона – для информирования, профилактики.

2.12.16. Инициировать совместные выезды мобильных групп из разных регионов – для обмена опытом, повышения уровня профессионализма членов мобильных групп. Стараться привлекать к выездам в другие регионы не только членов мобильных групп – представителей общественности, а и членов-работников ОВД.

3. Семинары для личного состава подразделений ОВД

Выводы и рекомендации. Проведение семинаров по проблематике прав человека для личного состава ГРОМ вызывает интерес, очевидно, что на самом деле подобных занятий с таким содержанием почти не проводится для сотрудников милиции, и их осведомленность в этой сфере минимальная. Незнание практики Европейского суда по правам человека в сфере вопросов задержания граждан, обращения с ними, а также почти полное незнание практики визитов Европейского Комитета по предотвращению пыток создает основу для возможных и систематических нарушений прав человека задержанных лиц со стороны личного состава ОВД.

Имеет существенное значение подбор тематики занятий, последовательность представления тем для обсуждения. Без предварительного общего представления о правах человека, о международных документах и стандартах в этой сфере, о механизмах защиты прав, не желательно давать узко специфические темы, потому что в таком случае отсутствуют ориентиры, «привязки» именно этих конкретных знаний ко всему комплексу проблематики прав человека. Эффект от таких семинаров может быть при условии, что их будет проведен целый ряд (не меньше 6-7). Эффективность также снижается, если участникам семинаров не предоставлять возможность задавать вопросы, дискутировать, высказывать свою точку зрения. При этом важно максимально избегать оценок высказанных мыслей. Самый оптимальный режим общения с аудиторией – это обмен мнениями, даже если некоторые из них кажутся очевидно ошибочными или неприемлемыми. Важно не столько предоставить какую-то определенную информацию о международных стандартах в сфере прав человека, сколько побуждать работников ОВД задуматься над этими проблемами, задать вопрос, высказать свою точку зрения.

Желательно иметь в виду, что на активность участников таких семинаров может влиять сдерживающим образом присутствие руководства ГРОМ.

6. Меморандум

Своеобразным подведением итогов и обобщением совместной работы мобильных групп Донецкой области и АР Крым стал Меморандум «О совершенствовании деятельности постоянно действующих мобильных групп по мониторингу обеспечения прав человека и свобод в деятельности ОВД» от 28 ноября 2008 года (**Приложение 10**) В нем содержится перечень типичных нарушений и недостатков, которые обнаружили члены мобильных групп во время обменных визитов, а также возможные пути системного влияния на улучшение ситуации с соблюдением прав человека в деятельности органов ОВД. В нем, в частности, отмечается необходимость проведения семинаров по международным стандартам обращения с задержанными. Обращается внимание на возможность совершенствования нормативной базы проведения служебных проверок. Перечень приведенных в Меморандуме типичных нарушений не является исчерпывающим, но это первый опыт обобщения результатов работы совместной мобильной группы.

Меморандум был направлен Начальникам ГУ МВД Ук-

раины в Донецкой области и в АР Крым, распространен через Аппарат Министра среди помощников Министра во всех областях Украины. Кроме того, текст Меморандума размещен на сайте УГСПЛ.

7. Выводы по результатам обменных визитов

По результатам проведения обменных визитов членов мобильных групп и помощников Министра Донецкой области и АР Крым можно сделать такие выводы:

- обмен опытом деятельности мобильных групп и помощников Министра является очень эффективным механизмом определения и отработки оптимального, эффективного механизма проведения мониторинговых визитов в подразделения ОВД;

- признавая крайне важным осуществление текущих мониторинговых визитов следует констатировать, что их влияние на ситуацию весьма ограничено. Нужна комплексность влияния на ситуацию с соблюдением работниками ГРОМ прав человека в своей деятельности:

- семинары по правозащитной тематике для личного состава ГРОМ могут и должны быть важным элементом деятельности мобильной группы и Общественного совета;

- периодические пресс-конференции, на которых поднимаются вопросы общественного контроля соблюдения прав человека в деятельности ОВД и результатов работы мобильной группы, являются важными, ведь общественный контроль – это когда о деятельности общественности по мониторингу соблюдения прав человека проинформировано общество;

- во время проведения мониторингового визита в ГРОМ могут быть (и совсем не исключены) ситуации, когда предварительный план визита нужно изменить. Соответственно может измениться алгоритм действий членов мобильной группы. Нужно разрабатывать методики проведения визитов в неординарных чрезвычайных ситуациях;

- важным является открытое обсуждение наработок мобильной группы на заседаниях соответствующих Общественных Советов. Участие помощников Министра из других регионов, как в мониторинговых визитах мобильной группы, так и в заседаниях Общественного совета позволяет обмениваться мнениями и опытом о процедурах реагирования на выявленные нарушения, инициировать конструктивное, плодотворное обсуждение вопросов работы мобильной группы и деятельности ОС вообще

РЕЗЮМЕ

1. Осуществление совместной инициативы мобильных групп по мониторингу соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности ОВД при ГУМВД Украины в Донецкой области и ГУМВД Украины в АР Крым по проведению обменных визитов этих групп выявило мощный потенциал такой формы работы, содействовало обмену опытом проведения мониторинговых визитов. Проведенные обменные визиты стали эффективной формой повышения профессионального уровня членов мобильных групп, действенным механизмом поиска путей совершенствования этой работы, реагирования на выявленные в ходе визитов нарушения.

2. Общение участников обменных визитов во время подготовки и проведения этих визитов, обсуждение их результатов позволило обмениваться интересными методическими находками, выявить определенные недостатки в организации и проведении мониторинговых визитов каждой из двух мобильных групп. Сравнение опыта двух групп, их подходов, методических приемов обогатило их арсенал.

3. Дискуссии в кругу членов мобильных групп и помощников Министра позволили определить ключевые моменты в организации и проведении визитов. Такими видятся, в частности, действия в неординарных ситуациях во время

проведения визитов, действия членов мобильных групп и помощников Министра после визитов. Важную роль в достижении положительного результата деятельности мобильных групп играет обратная связь – информирование мобильных групп об эффективности и оперативности принятия мер по устранению выявленных недостатков, оценка результативности и влияния визитов. Особое внимание нужно уделять реагированию на серьезные или даже грубые нарушения прав человека, которые могут быть выявлены членами мобильной группы во время визитов.

4. Неотъемлемой компонентой действенности мониторинговых визитов является надлежащее взаимодействие со структурами ОВД. Результативность визитов определенной мерой зависит от отношения руководства управления МВД к деятельности мобильной группы и результатам ее работы. Это отношение проявляется в оперативности и ответственности реагирования на выявленные во время визитов недостатки, в настойчивости принятия мер по их ликвидации, в содействии в обеспечении необходимыми нормативными документами, транспортом, своевременным оформлением предписаний, а также в оперативности реагирования на обращение мобильной группы по разным вопросам. Обменные визиты выявили различный уровень такого понимания со стороны руководства управлений в разных случаях. Игнорирование нужд мобильных групп, недостаточно серьезное отношение к их деятельности, случаи промедления в решении текущих вопросов усложняют и тормозят деятельность мобильных групп, снижают их эффективность, а иногда могут приводить к недоразумениям и лишнему напряжению во взаимодействии членов мобильных групп и должностных лиц управления. Равнодушие к деятельности мобильных групп со стороны руководителей структур ОВД не может быть незаметным для подчиненных и не влиять на их отношение к мобильным группам. Поэтому перед мобильной группой возникает необходимость повышения эффективности мониторинговых визитов через сотрудничество со структурами ОВД, прежде всего УВБ, ИЛС, Штабом и другими структурами ГУ МВД, оперативное информирование их о результатах мониторинговых визитов.

5. Важным компонентом эффективной деятельности мобильной группы является обеспечение ее нормативной документацией, которая регламентирует работу подразделений ГРОМ. Выявлять недостатки в деятельности подразделений ОВД, признавать определенные действия или бездействие работников ОВД нарушением или нет без четкого знания того, какими нормативными документами регламентируется то или другое требование – очень сложно. Незнание членами мобильных групп многочисленных деталей нормативного обеспечения деятельности ОВД не только влияет на восприятие этих групп работниками милиции, но и сказывается на отношении личного состава к тем замечаниям или советам, которые могут при этом высказывать мониторы. Поэтому особая ответственность лежит на должностных лицах ОВД, которые имеют возможность и обязанность всячески содействовать информационной поддержке деятельности мобильных групп. Актуальной представляется проблема выявления и сбора всех нормативных документов, которые необходимы в деятельности мобильных групп. Первым и крайне важным шагом является обеспечения всех мобильных групп этой документацией. Вторым обязательным шагом должен стать анализ этих документов, определение уровня их соблюдения, чтобы на основании опыта их использования выработать, при необходимости, рекомендации по их совершенствованию с точки зрения лучшего обеспечения прав человека.

6. Обмен опытом деятельности мобильных групп во время совместных визитов не ограничился только участием в мониторинговых визитах. Участники визитов принимали участие в проведении занятий по служебной подготовке лич-

ного состава некоторых отделений милиции, общались с прессой на специально организованных пресс-конференциях. Ими были также обсуждены примеры их сотрудничества с ЦОС своих управлений, уровень их взаимодействия, проблемы, которые при этом возникают. Освещение в СМИ деятельности мобильных групп является довольно важным компонентом их работы. Информирование общества о деятельности групп, о выявленном ими уровне соблюдения прав человека в деятельности ОВД, их достижения и возможные проблемы – одна из главных задач деятельности мобильных групп. Поэтому опыт в этой сфере является крайне важным.

7. По инициативе донецкой мобильной группы во время мониторинговых визитов проводился опрос личного состава отделений милиции с использованием анкеты, разработанной специалистами Донецкого юридического института. Анкетирование показало довольно интересную картину осведомленности личного состава с проблематикой прав человека, с их отношением к обеспечению соблюдения прав человека в своей деятельности. Еще более впечатляющими оказались факты о низком уровне социальной защищенности самих работников милиции, нарушение их прав. Очевидно, что это не может не влиять на отношение сотрудников милиции к соблюдению прав других граждан. Представляется целесообразным для более объективной картины с соблюдением прав человека и выявления социальных проблем личного состава рассмотреть вопрос о внедрении такой формы мониторинга соблюдения прав человека, как опрос работников ГРОМ. Это можно делать как во время визитов, так и во время проведения занятий с личным составом подразделений ОВД (например, проведения семинаров). Очевидно, что существующая форма Анкеты нуждается в доработке в направлении ее сокращения и большей направленности на вопросы соблюдения прав человека.

8. Важным выводом обменных визитов для их участников стало то, что мониторинговые визиты как таковые почти не влияют на отношение работников ОВС к вопросам соблюдения прав человека. Они воспринимают эти визиты как очередную, хотя и довольно своеобразную, проверку, которая не требует от них каких-то существенных изменений в текущей деятельности, тем более – в отношении к проблемам соблюдения прав человека. Они часто даже не понимают, почему в проверке принимают участие посторонние для ведомства лица, правозащитники. Поэтому само по себе проведение мониторинговых визитов и выявление определенных недостатков и нарушений в деятельности подразделений ОВД в сфере соблюдения прав человека, не является влиятельным фактором предупреждения возможных следующих нарушений. Визиты как таковые довольно слабо влияют на повышение понимания обычными работниками милиции важности проблем соблюдения прав человека. Стратегические цели развития деятельности мобильных групп для обеспечения соблюдения прав человека в значительной мере остаются недостижимыми. Поэтому очевидной становится необходимость комплексного подхода к повышению уровня соблюдения прав человека в правоохранительной деятельности. Визиты мобильных групп должны обязательно дополняться другими, более целенаправленными на улучшение ситуации с соблюдением прав человека мерами, такими как проведение занятий по международным стандартам соблюдения прав человека, семинаров как для личного состава подразделений ОВД, так и для работников управлений, организация «круглых столов» по проблематике соблюдения прав человека для сотрудников правоохранительных органов, более тесное и

более активное сотрудничество с медиа, регулярные встречи с руководством ГУ МВД и т.п.

9. Значительная роль в обеспечении действенности работы мобильных групп принадлежит Общественным советам по соблюдению прав человека при ГУМВД. Они должны уделять постоянное внимание деятельности мобильных групп, критически оценивать ее успехи и недоработки, содействовать решению проблем в их деятельности. Они могут не только давать рекомендации мобильным группам по улучшению их деятельности, но и своевременно ставить вопросы перед руководством управления милиции, направленные на повышение профессионального уровня их работы.

10. Подготовка данного Обзора обнаружила ряд нужд в совершенствовании деятельности мобильных групп. Представляется актуальным пересмотр методического обеспечения их деятельности, в частности, оптимизация формы Отчета монитора, изъятие из существующей формы второстепенных позиций, определенное упрощение этой формы, и вместе с тем акцентирование внимания мобильных групп на проблематике прав человека в сочетании с достижением лаконичности этого Отчета.

11. В отдельном внимании нуждаются процедуры проведения служебных расследований. В этом смысле можно говорить о качестве, тщательности и объективности служебных проверок, которые инициированы по итогам проведенных мониторинговых визитов и являются реакцией на них. Обычно процедура проверки фактов выявленных правонарушений является формальной. Возможно, иногда причина этого – устаревшие традиции проведения таких проверок, когда надо было «спасать» работников, которые провинились, оправдывать их. Такое отношение к проверкам является своеобразным воплощением корпоративной солидарности. Поэтому очень важным является «общественный контроль» по уже проведенным проверкам. Не исключено, что является актуальным пересмотр нормативных документов, которые регламентируют проведение служебных расследований. Актуальным представляется введение определенного доступа представителей общественности к ознакомлению с процедурами проведения служебных расследований. Бесспорно, что эти вопросы должны стать предметом дискуссий и обсуждения в кругу компетентных лиц, включая общественность.

12. Авторы Обзора надеются, что не только члены мобильных групп других регионов и помощники Министра будут иметь возможность ознакомиться с главными моментами данного Обзора, но и работники ОВД. Будут иметь определенную ценность отзывы на этот Обзор, замечания и предложения. Следует рассмотреть вопрос о внедрении в определенной, желательно не очень отягощающей форме, регулярных Обзоров деятельности мобильных групп, которые могли бы готовиться, например, в контексте подготовки страны к созданию Национальных механизмов предупреждения пыток (согласно Факультативному Протоколу к Конвенции ООН против пыток и иных жестоких, негуманных или унижающих достоинство видов обращения или наказания). Такие обобщения могли бы готовиться раз в год вместе с помощниками Министра как своеобразное подведение итогов деятельности мобильных групп за определенный период. Эти обобщения могут стать ценным источником обмена опытом работы мобильных групп в Украине, заметно содействовать повышению их профессионального уровня и стать важным шагом в контексте создания Национального превентивного механизма предупреждения пыток.

13. Первым шагом в обсуждении данного Обзора может стать проведение дискуссии в кругу членов Общественных советов и помощников Министра.

Как я работал помощником министра внутренних дел Украины по правам человека

Юрий Чумак, Харьков

*помощник Министра внутренних дел
по правам человека в 2008-2010 гг.*

Введение

«Утверждение и обеспечение прав человека является главной обязанностью государства», — отмечается в ч. 2 ст. 3 Конституции Украины». А статья 1 Закона Украины «О милиции» определяет, что милиция в Украине — государственный орган исполнительной власти, защищающий жизнь, здоровье, права и свободы граждан от противоправных посягательств.

В январе 2008 г. было создано Управление мониторинга соблюдения прав человека в деятельности органов внутренних дел (далее — УМСПЧ). Управление являлось структурным подразделением Аппарата министра МВД Украины. Основными направлениями деятельности УМСПЧ, в соответствии с Положением об управлении, утвержденным Приказом МВД № 197 от 24.04.2008 г., являлся мониторинг обеспечения и соблюдения прав человека сотрудниками органов внутренних дел Украины при проведении мероприятий по охране общественного порядка, выявлении и раскрытии преступлений, предотвращении правонарушений и противодействии преступности, других мероприятий, входящих в основные задачи ОВД.

Организация мониторинга соблюдения прав человека

Приказом МВД № 894 от 31.08.2006 г. определялась организация деятельности постоянно действующих мобильных групп по мониторингу обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел. К участию в составе постоянно действующей мобильной группы в Харьковской области были привлечены представители 7 правозащитных неправительственных организаций, наибольшую активность из которых проявляли специалисты Харьковской правозащитной группы и общественной организации «Харьковский институт социальных исследований».

Всего в 2009 г. в Харьковской области было осуществлено 15 выездов мобильной группы (в 2008 — 13). В частности, 4 сентября 2009 г. состоялся совместный мониторинг мест временного содержания в Змиевском РО милиции, при участии посла ОБСЕ в Украине Любомира Копаля и советника министра внутренних дел Екатерины Левченко.

Также мною, как помощником министра, были осуществлены мониторинговые визиты в Балаклавский райотдел милиции в г. Севастополе, а также в Печерское райуправление милиции в г. Киеве и дежурную часть Линейного отдела на ст. Киев-Пассажирский — совместно с помощниками министра соответственно по Севастополю и Киеву.

Как показала практика, выезды мобильной группы не просто помогали выявлять факты нарушения прав человека, но и способствовали исправлению сразу части из тех, которые не требовали для этого серьезных изменений. Благодаря сделанным рекомендациям немедленно решались проблемы обеспечения спецконтингента постельным бельем, возможностью принимать душ (ведь нередко душевые кабинки в ИВСах есть, но не используются, сохраняясь в идеальном состоянии), получать 3-разовое питание. Теперь в Харьковской области помещения ИВСов в обязательном порядке дезинфицируются кварцевыми облучателями, появляется правовая информация на досках объявлений и т.п.

Общественный совет по вопросам обеспечения прав человека

Общественный совет при ГУМВД Украины в Харьковской области по вопросам обеспечения прав человека был

создан в апреле 2006 г. В его состав входили 33 члена — руководители ГУМВД, представители властных учреждений и правозащитных неправительственных организаций. При участии помощника министра было организовано 6 заседаний Общественного совета. Работали такие рабочие группы Общественного совета:

- 1) по вопросам противодействия расизму и дискриминации;
- 2) по изучению вопроса о деятельности системы специальных учреждений милиции в Харьковской области;
- 3) по пресечению правонарушений и преступлений в области охраны окружающей среды;
- 4) по научно-методическому обеспечению обучения сотрудников милиции соблюдению прав человека;
- 5) по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения в Харьковской области;
- 6) по разработке проекта «Примерного положения о проведении общественных расследований»;
- 7) по разработке экспериментального электронного регистратора посетителей в одном из райотделов милиции г. Харькова.

Работа последнего проводилась в течение двух месяцев, с ноября 2009 года в Октябрьском райотделе милиции г. Харькова по инициативе экспертов «Харьковского института социальных исследований». Уже первый месяц работы терминала позволил убедиться, что количество зафиксированных граждан, которые приходят в указанный райотдел, существенно увеличилось.

Регулярно проводились рабочие встречи членов рабочих групп Общественного совета, организованные и подготовленные помощником министра. Также в мае 2009 г. была проведена рабочая встреча членов Общественного совета с представителями Общей программы Совета Европы и Европейского Союза «Борьба с проявлениями жестокого обращения и безнаказанностью в странах Южного Кавказа, Молдове и Украине».

При поддержке ХОО «Штаб мониторинга правоохранительной деятельности милиции» возле приемной ГУМВД Украины размещен информационный стенд Общественного совета со справочными материалами, памятками и координатами организаций, предоставляющих бесплатную правовую помощь. Подобные стенды были установлены во всех райотделах г. Харькова.

Аналитическая и нормотворческая работа помощника министра

В течение 2-х лет мною было подготовлено около 50 докладных министру и управлению МСПЧ, служебных писем руководству ГУМВД Украины в Харьковской области, доклад на заседание коллегии.

При проведении общественных слушаний «Соблюдение прав человека в деятельности МВД», которые состоялись в Киеве 2 октября 2009 г., помощником министра были предложены меры по совершенствованию нормативно-правовой базы в области противодействия расизму и ксенофобии.

Деятельность по развитию режима прозрачности и подотчетности ОВД гражданскому обществу

При поддержке помощника министра 25 сентября 2009 на площади Свободы в Харькове общественный Центр правовых и политических исследований «ДУМА» провел акцию «Голосование на Майдане», целью которой было получить сведения об отношении жителей Харькова и области к работе милиции, выявить распространенность явления пыток в милиции.

Всего в течение 2009 года по всем направлениям деятельности помощником Министра принято 247 гражданам (в 2008 – 104), также по телефону или письмами поступило 47 обращений.

По заявлениям и жалобам инициировано 12 служебных проверок 21-м отделом внутренней безопасности (в 2008 – 5), 31 – инспекцией по личному составу (в 2008 – 6), 22 – другими службами ГУМВД Украины в Харьковской области (в 2008 – 13). По результатам 30 проверок материалы переданы в прокуратуру в порядке ст. 97 УПК, 18 работников милиции привлечены к дисциплинарной ответственности.

Также помощником министра гражданам предоставлялись правовые консультации, информация о порядке обращений в различные правоохранительные органы и суд, оказывалось содействие в обеспечении юридической помощью со стороны правозащитных организаций.

В течение 2008-2009 гг. помощником министра было организовано или проведено около 20 лекций, семинаров и тренингов для сотрудников ОВД, среди них – кинопоказы фильмов Международного фестиваля «Дни документального кино о правах человека», которые состоялись в декабре 2008 и 2009 г. в ДК милиции.

Также помощник министра принял участие почти в 80 областных, общегосударственных и международных круглых столах и конференциях, посвященных проблематике прав человека, в которых представлял Министерство внутренних дел и его Управление мониторинга соблюдения прав человека.

В 2008-2009 г. в региональных, всеукраинских и зарубежных СМИ и в сети Интернет вышло более 300 выступлений и публикаций, подготовленных помощником министра или при его участии.

Также я, как помощник министра, неоднократно прини-

мал участие в работе Кадровой комиссии при ГУМВД Украины в Харьковской области, а 21 октября 2009 г. – в выездном заседании президиума Совета Профсоюза аттестованных работников органов внутренних дел Украины.

Разумеется, не все выглядело так благостно, как можно было бы судить, исходя из вышеприведенного текста. Должен признать, что, несмотря на достаточно высокий статус помощника министра, особых полномочий мы, как полицейские омбудсмены, не имели. Основная наша обязанность заключалась в проведении регулярного мониторинга соблюдения (а точнее – ежедневного нарушения) сотрудниками милиции прав человека. Но даже по выявленным нарушениям принимать решения мы были не уполномочены – лишь могли инициировать служебные проверки, обращаться в Аппарат министра, информировать общественность. Т.е., «выносить мусор из избы». Нужно ли говорить, что такая деятельность, зачастую встречала, мягко говоря, далеко не доброжелательное отношение со стороны работников милиции.

Даже сейчас, не работая в МВД, я столкнулся с преследованием со стороны 2-х милицеских полковников, которые подали на меня иски в суд, требуя каждый по 250 тыс. грн. возмещения «ущерба» за якобы причиненный им моральный вред. С их точки зрения, я должен показательно «ответить» за то, что осмелился вслух говорить о фактах пыток в милицеских райотделах.

Нужно ли объяснять, что при смене власти в стране, даже та небольшая поддержка нашей деятельности со стороны руководства министерства внутренних дел мгновенно иссякла. Новым министром было принято решение ликвидировать УМСПЧ «в целях экономии». Летом 2010 г. все помощники министра были сокращены, работа Общественных советов и мобильных групп свернута.

Общественный контроль в Херсонской области

Ирина Ухварина, Херсон

В Херсонской области сложилась любопытная ситуация. Практически во все общественные советы, наблюдательные комиссии и мониторинговые группы по пенитенциарным и милицеским учреждениям входят одни и те же представители одних и тех же общественных организаций.

И мы вместе работаем с этими двумя системами на протяжении долгих лет. Правда, с уголовно-исполнительной намного раньше, практически со дня создания Департамента в апреле 1999 года. Тогда же пошли первые публикации и радиопрограммы об изменениях в системе, о внутренних проблемах. Самое сложное было как раз напасть конкретный, а не общий разговор о проблемах, сложно было «выдавить» цифры: боялись, что руководство их за это «по голове не погладит». Причем не местное, а – высшее. На вопрос, знает ли то руководство о ситуации, отвечали – знает. Но были уверены – там этого «не одобряют». Приходилось очень долго уговаривать и убеждать, что если не говорить правды, то ничего и не изменится к лучшему. Да и зачем менять, если итак все хорошо? Бывало, что сотрудники просто разворачивались и убегали, зайдя в коридор. Проще стало когда, во-первых, по всем учреждениям провели тренинги «НГО + УГДУВИН»: сотрудникам среднего звена рассказывали, что такое общественные организации, чем они занимаются, и вместе придумывали, как нас можно использовать в их работе. И хотя долгое время настороженность не проходила, нас уже, по крайней мере, перестали пугаться и подозревать в лично-корыстном интересе. А во-вторых, в 2001-м новый начальник областного управления (предыдущий ушел на пенсию), на первой организованной нами пресс-конференции, заявил: «Нам скрывать нечего. Если любой журналист захочет своими соб-

ственными глазами посмотреть, что же происходит внутри колоний – не вопрос, приходите и смотрите». Тогда же в стенах наших учреждений стали делать первые телевизионные сюжеты и первые публицистические фильмы. И все это – вне законодательства. Собственно, ни один Кодекс, ни один Закон или подзаконный акт не регламентировал эти отношения и эту «прозрачность». Скорее все строилось на личных контактах, на уважении работы друг друга и – некоем доверии. Но мы уже стали – полезными. Нами стало удобно отчитываться и «прикрываться». А тут еще и Департамент (хоть так и не было принято Положение о сотрудничестве) стал требовать от управлений и колоний отчетов: с кем, как и сколько вместе сделано. Тогда же впервые сотрудники и колоний, и СИЗО сами стали нам звонить, приглашать с мероприятиями и предлагать свое сотрудничество. Потом Кабинет рекомендовал всем областным управлениям Департамента создать общественные советы. Это оказался очень удобный инструмент для введения «новых правил», на местном уровне. Как пример – выдача справок о состоянии здоровья освобождающимся. С одной стороны, осужденные перед освобождением за государственный счет проходят внутри колоний медицинскую комиссию, в том числе и флюорографию. На свободе, при устройстве на работу, им тоже нужны эти справки, но за них уже приходится платить. А где на это взять денег? Самой системе инициировать выдавать справки – «смеяться будут, зачем это мы сами себе придумали лишний головняк»? А тут общественный совет рекомендовал, руководство одобрило и – все довольны.

Но впервые все те изменения, что произошли в наших отношениях, наверное, проявились всего года четыре назад. Тогда рано утром позвонило руководство колонии для

больных туберкулезом и попросило приехать (машину за нами уже - выслали). Объяснили, что осужденные на участке усиленного контроля отказываются от лечения, объявили голодовку, требуют прессу, общественность. С начала инцидента до нашего прибытия (колония - в 80 км от областного центра) прошло часа три. Но за это время "бунтари" передумали с нами встречаться (нас было всего несколько человек, кто мог вот так сразу, спонтанно "бросить все" и поехать, тем не менее, были и социальный работник (гражданский), психолог, правозащитник, журналист). Мы не поверили персоналу и пошли по камерам. Обошли всех. Но все сидящие там ответили, что - уже все нормально. Единственно, что сказали: поводом для конфликта послужили апельсины - слышали, что яблоки туберкулезникам вроде бы полезнее, а им дают - цитрусовые. Следов насилия или психологического давления со стороны сотрудников колонии мы не увидели. Озадачились. Как потом нам разъяснило руководство, они - "сработали на упреждение". То есть, группа людей, переведенных в Херсонские учреждения на лечение из других регионов, попробовала "раскачать" колонию. То есть, если бы общественников и журналистов к ним не допустили, был бы повод для серьезного бунта всей колонии. А так как нас привезли, то и не стало повода.

Бывали и "смешные" ситуации. Например, в полночь на мобильный телефон раздается звонок из колонии: "Нам передали, что под стенами собрались автоматчики, утром будут "маски-шоу", будут избивать. Это правда или нет? Страшно, не знаем что делать"... Тут же перезваниваю замначальника управления. Тот говорит, что, всего лишь проводятся учения СБУ по освобождению заложников, никого избивать не будут. И, действительно, все было нормально. Кроме того, что потом в колонии провели тщательный обыск - у кого ж мобилка.

И еще один аспект отношений - прокуратура по надзору за учреждениями. Она оказалась менее готова к сотрудничеству и открытости, чем сами учреждения. Когда появились первые газетные публикации с цифрами и фактами, звонили в редакции и грозно требовали явиться "перед их ясны очи" журналиста, отчитаться, откуда информация. Когда ж журналист "не пошел на поклон", попытались "надавить" на управление: кто посмел разгласить. Но там раз-

вели руками: "нам скрывать нечего, к тому же они бывают на коллегии, а они - открытые"... Сейчас прокуратура приглашает и журналистов и общественников для совместных проверок учреждений. Правда, "кого именно можно" пригласить, советуются с руководством управления. В то же время, херсонская прокуратура - единственная в Украине, которая довела в прошлом году до суда уголовное дело в отношении начальника колонии, который требовал голодовать осужденных только "за его кандидата".

С УВД же рабочие отношения начали налаживаться только последние 5-6 лет. Активно сотрудничали, когда был институт региональных помощников министра по соблюдению прав человека и сформированы мобильные группы. Очень стало удобно, что была "своя машина" - этого в пенитенциарной системе не хватало и не хватает. Каждый раз для выезда в то или иное учреждение за пределами города приходится "напрягать" руководство.

А первое впечатление от посещения ИВСов (изоляторов временного содержания) - как будто снова вернулись "в прошлый век". То, что постепенно изменялось и улучшалось в камерах СИЗО, отсутствовало "напрочь" в камерах ИВС: не везде были постельные принадлежности, туалеты - не отгорожены. В некоторых ИВС сутками не бывало воды (водонапорные башни оказались в частных руках и там "хотели, воду качали, не хотели - не качали"). Не было ни газет, ни журналов. В то же время были установлены телефоны горячей линии. В колониях и СИЗО этого нет.

В гораздо худших условиях, чем арестованные по уголовным делам в СИЗО, содержались и административно арестованные. У них фактически не разрешены никакие настольные игры. Согласно еще советскому приказу (то ли 1966-го года, то 1972-го, точно не помню), запрещены азартные игры. Но разъяснения, что шашки, домино или шахматы не являются азартными играми - нет. Литературу, опять же, "начальник приносит из дома" - библиотечек тоже не было. Тем не менее, особенно в селах, осужденные очень довольны своими 15 сутками: многие из них безработные, дома "шаром покати", а тут - и баня, и кормят хорошо.

После того как был упразднен институт региональных помощников, фактически, прекратились и поездки по этим учреждениям.

Из опыта работы Черниговской городской наблюдательной комиссии

Алла Лепеха, Чернигов

*помощник Министра внутренних дел
по правам человека в 2008-2010 гг.*

Черниговская городская наблюдательная комиссия (далее - комиссия) исполнительного комитета Черниговского городского совета создана решением исполнительного комитета Черниговского городского совета от 20 июля 2010 года № 161 "О создании наблюдательной комиссии при исполнительном комитете Черниговского городского совета". Это уже третий состав наблюдательной комиссии с 2004 года. В состав первой наблюдательной комиссии входили 14 человек, среди которых 5 - представителей общественных организаций города, 2 депутата городского совета и 7 представителей органов местного самоуправления и исполнительной власти.

С июля 2010 года городская наблюдательная комиссия состоит из 17 человек, 6 из которых - представители общественных организаций города, 11 - представители органов местного самоуправления и исполнительной власти.

В связи с внесением изменений в Уголовно - исполнительный кодекс Украины, начиная с 16 февраля 2010 года члены наблюдательной комиссии, осуществляющие общественный контроль за соблюдением прав и законных инте-

ресов осужденных, имеют право без специального разрешения посещать учреждения исполнения наказаний. У всех членов Черниговской городской наблюдательной комиссии есть специальные удостоверения, по которым они заходят на территорию исправительных учреждений города Чернигова без специальных пропусков.

Вся работа комиссии проводится согласно годовому плану и строится, исходя из основных ее заданий:

- организация и осуществление общественного контроля за соблюдением прав, основных свобод и законных интересов осужденных и лиц, освобожденных от отбывания наказания;
- оказание содействия органам и учреждениям исполнения наказания в исправлении и ресоциализации осужденных, в создании соответствующих условий их содержания;
- организации воспитательной работы с лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания;
- оказание помощи в социальной адаптации лиц, освобожденных от отбывания наказания.

В 2010 году прошло 12 заседаний, из них 8 - на тери-

торрии Черниговской женской колонии №44. Кроме вопросов, которые рассматривались наблюдательной комиссией в соответствии с пунктом 4 Положения о наблюдательных комиссиях, на ее заседаниях рассматривались вопросы "О реализации права осужденных на общеобразовательное и профессионально-техническое обучение лиц, которые отбывают наказание в Черниговской исправительной колонии №44", о соблюдении прав осужденных на медико-санитарное обеспечение, о соблюдении администрацией колонии законодательства Украины о труде и другие. В 2011 году планируем рассмотреть вопросы о соблюдении права осужденных на информацию, на получение правовой помощи, соблюдение прав осужденных при помещении их в дисциплинарный изолятор, помещения камерного типа, обеспечение в них соответствующих условий содержания.

Начиная с 2004 года, в женской колонии №44 и Черниговском следственном изоляторе постоянно работают "общественные приемные". Члены комиссии проводят личный прием осужденных, рассматривают их обращения, принимают по ним решения, оказывают юридическую помощь и консультирование.

Вопросы, с которыми обращаются осужденные, самые различные: это и просьбы разыскать родственников, оказать помощь в оформлении гражданства, наследства, доверенности, в написании жалоб, заявлений в суд, другое. Каждый год члены комиссии принимают в среднем более 200 осужденных. В работе общественных приемных принимают активное участие: юристы органов власти и местного самоуправления, центров социальных служб для детей, семьи и молодежи, Главного управления юстиции в Черниговской области, преподаватели и курсанты Черниговского юридического колледжа Государственного департамента Украины по вопросам исполнения наказаний, юристы общественных организаций.

При активном содействии и участии комиссии в женской колонии №44 каждый год проводятся месячники правовых знаний для осужденных и персонала, брейн-ринги, вечера на правовую тематику.

Одно из направлений работы наблюдательной комиссии - оказание помощи лицам, которые отбыли наказание в виде лишения свободы. Им постоянно предоставляются различные услуги: информационные, социально-экономические, социально-педагогические, психологические, юридические. Общественная организация "Черниговский женский правозащитный центр", три члена которой входят в состав комиссии, помогает этим лицам с восстановлением паспортов.

Много сделано всеми членами комиссии по вопросам организации и проведения в исправительных учреждениях города - женской колонии №44 и следственном изоляторе культурно-просветительской работы, содействия в улучшении условий содержания осужденных.

Каждый год в новогодние праздники, к Рождеству, члены комиссии готовят подарки детям, которые находятся в детском доме при женской колонии, концертные программы для осужденных. Как правило, несовершеннолетние, которые содержатся в Черниговском следственном изоляторе, ко Дню Святого Николая и на новогодние праздники получают подарки. К участию в таких посещениях часто приглашаются священнослужители. Стало традицией проводить благотворительные акции к Международному женскому дню 8 Марта и к Международному дню защиты детей. Например, только в 2010 году к 8 Марта на собранные деньги для осужденных Черниговской исправительной колонии №44 были куплены телевизоры "LG Electronics" и "PHILIPS", а для сотрудников - три радиостанции "MOTOROLA". К 1 июня для детей, которые находятся в детском доме при женской колонии, на благотворительные взносы куплены и переданы фрукты, кондитерские изделия, игрушки, памперсы, одежда. **При содействии членов ко-**

миссии во дворе детского дома колонии появилась в 2010 году новая детская площадка.

Стало традицией ежегодно к Международному женскому дню 8 Марта и к Международному дню защиты детей организовывать для осужденных праздничные концерты. Перед осужденными выступали самые известные артисты города, танцевальные коллективы, команды КВН, представители продюсерского центра "МоЦАрт", центра молодежной культуры "Альянс", детские, народные коллективы.

Члены комиссии каждый год 24 августа готовят призы для награждения участников спартакиады. Принимают участие в праздниках первого звонка и выпускных вечерах, организованных для осужденных женщин, которые продолжают учиться в исправительном учреждении.

Активное участие в работе комиссии принимают члены общественной организации "Черниговский женский правозащитный центр". Еще в 2005-2006 годах в период реализации проекта "Наблюдательные комиссии: эффективный инструмент общественного контроля за обеспечением соблюдения прав осужденных во время исполнения уголовного наказания в Украине" членами организации было проведено 28 семинаров - для всех районных наблюдательных комиссий и персонала исправительных учреждений Черниговской области. Конечно же, такую работу можно было провести только при содействии со стороны Черниговской областной наблюдательной комиссии и Черниговской областной администрации. Несколько семинаров и круглый стол "Роль органов власти, органов местного самоуправления и общественности в социальной адаптации осужденных и лиц, которые освободились от отбывания наказания" прошли в помещении Черниговского учебно-методического центра переподготовки и повышения квалификации работников органов власти, местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций. В их работе приняли участие представители Черниговского облгосадминистрации, главного управления труда и социальной защиты населения, управления семьи и молодежи облгосадминистрации, областного центра социальных служб для семьи, детей и молодежи, областного центра занятости населения, управления Государственного департамента Украины по вопросам исполнения наказаний в Черниговской области, представители общественных организаций города, персонал учреждений исполнения наказания и секретари наблюдательных комиссий области. Семинары и круглый стол были подготовлены и проведены на достаточно высоком уровне, и после их проведения вопросы социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, были включены в учебные планы Черниговского учебно-методического центра по обучению работников органов власти и местного самоуправления. Выступать с лекцией по этим вопросам приглашают членов нашей организации.

Большую работу члены общественной организации "Черниговский женский правозащитный центр" проводят в вопросах совершенствования уголовно-исполнительного законодательства. По нашей инициативе внесены изменения в 5 приказов Государственного Департамента Украины по вопросам исполнения наказаний (сейчас Государственная пенитенциарная служба Украины).

Мы всегда считали, что решающую роль в осуществлении исправительного влияния на осужденных, как и на реформирование пенитенциарной системы в целом, играют люди, то есть персонал пенитенциарных учреждений. В первую очередь, по нашему мнению, соблюдение прав и свобод сотрудников пенитенциарных учреждений является залогом соблюдения прав и законных интересов осужденных. Поэтому от того, какой персонал будет работать в этих учреждениях, будет зависеть качество влияния их на осужденных, и как итог, качество влияния на общественное благополучие.

При хорошем персонале общество не будет получать из тюрьмы социально опасных людей, которые будут ему мешать жить. К сожалению, о людях, которые работают в этой системе, очень мало публикаций в СМИ. Журналистов, к сожалению, больше интересуют пикантные подробности тюремной жизни, а не те проблемы, с которыми каждый день сталкиваются работники системы.

Если мы хотим, чтобы наблюдательные комиссии работали эффективно, имели возможность влиять на процесс реформирования пенитенциарной системы, то, по нашему мнению, члены этих комиссий должны хорошо

знать международные документы, нормативно-правовую базу отечественного законодательства в сфере назначения и осуществления наказаний. Работа комиссий должна финансироваться.

Члены Черниговской городской наблюдательной комиссии исполнительного комитета Черниговского городского совета делают все от них зависящее, чтобы осужденные из исправительных учреждений возвращались в общество в статусе полноправного его члена, который может вести самостоятельную, общепринятую, законопослушную, социально-нормативную жизнь в обществе.

Наблюдательные комиссии изнутри или как избежать конфликтов и выполнять работу

Владимир Бочаров-Туз,
Кировоградское областное отделение
благотворительной организации «Всеукраинская сеть ЛЖВ».

Исходя из опыта работы наблюдательных комиссий Кировоградской области, для эффективной работы наблюдательная комиссия, должна выполнить несколько условий:

- должна реализовать **четыре задания**, прописанные в Положении о Наблюдательной комиссии;
- должна «примирить» **три стороны** - тюремное ведомство, органы власти и общественных активистов, которые иногда могут расходиться во мнениях по различным вопросам работы;
- должна суметь работать при конфликте выполнения **двух основных функций** – осуществления контроля над учреждением по исполнению наказаний и партнерского сотрудничества с его администрацией.

Выполнив эти три условия, Наблюдательная комиссия станет **одним из сильнейших инструментов** реального улучшения деятельности пенитенциарной системы.

Рассматривая работу Наблюдательных комиссий Кировоградской области, в частности наблюдательной комиссии при областной государственной администрации, создается впечатление, что для эффективной работы, такому консультативно-совещательному органу, необходимо пройти как минимум три фазы развития. Первая – объединение, во время которой представители различных институций и секторов, под «шумом» громких обещаний партнерства, объединяются для решения общих проблем или достижения общих целей. Эта фаза длится сравнительно не долго, поскольку со временем члены «объединения», вместо совместной работы, начинают отстаивать свои личные или «корпоративные» интересы. Подобная ситуация проявилась прямо на заседании членов комиссии, во время которого, представители провластных общественных организаций пытались нивелировать контролирующую функцию наблюдательной комиссии. В результате наступила фаза – конфликтов или противостояния. В такой ситуации, по мнению некоторых членов консультативно-совещательного органа, необходимо было спрогнозировать возможные риски, связанные с конфликтами и предусмотреть наиболее действенные варианты их разрешения.

Ниже представлены наиболее частые конфликтные ситуации, встречающиеся в работе Наблюдательных комиссий, основанные на опыте работы общественных активистов в подобных структурах в Кировоградской области.

Конфликт между членами комиссии.

Создание городских исполнительными и государственными администрациями Наблюдательных комиссий, предусматривает обязательное включение в их состав представителей общественности. По мнению законодателя, такая форма соединения усилий власти и общественности долж-

на приносить наиболее ощутимые результаты. Однако зачастую, основываясь на опыте работы консультативно-совещательных органов Кировоградской области, при таком взаимодействии, возникает риск противостояния внутри самой комиссии, когда общественные активисты или организации, входящие в ее состав, оказываются в конфликте с представителями органов власти.

Среди причин противостояния со стороны представителей Кировоградской областной и местной власти стоит отметить:

- Убеденность в собственной безошибочности;
- Нежелание выполнять дополнительную работу;
- Неготовность открыто сотрудничать с общественностью;
- Боязнь критики, открытых публичных обвинений и обнаружения некомпетентности.

Со стороны общественных активистов наиболее влиятельными, причинами противостояния оказались:

- Недоверие к представителям власти;
- Боязнь манипуляций со стороны органов власти;
- Недостаточная готовность к совместной работе с органами власти;
- Концентрация на факторах, которые разъединяют общественность с властным сектором.

В результате влияния этих факторов, Наблюдательная комиссия, может превратиться в консультативно-совещательный орган, формально выполняющий свои функции. Заседания такой комиссии, могут превратиться в заслушивание «сухих» докладов о ситуации в какой либо сфере, а работа в колонии, в обыкновенное посещение и поддержку решений уже принятых администрацией. Примером такой наблюдательной комиссии, стала наблюдательная комиссия при Кировоградском городском исполнительном комитете. В таком консультативно-совещательном органе, как правило, отсутствует эффективная коммуникация. К примеру, общественные активисты, могут узнавать о проведении очередного заседания и о рассматриваемых вопросах за один или несколько дней до самого заседания, так работала областная наблюдательная комиссия. В случае же увольнения или снятия с должности председателя комиссии, к примеру, в связи с выборами, такой орган вообще может прекратить свое существование, поскольку согласно Положению, за организацию работы и подготовку вопросов, отвечает именно председатель. В случае отсутствия, например заместителя губернатора, областная Наблюдательная комиссия может вообще или не существовать или просто не работать. Подобная практика, сложились в Кировоградской области в 2010 году, в результате чего, областная Н. к., провела всего лишь одно заседание в течение года.

В такой ситуации для того, чтоб общественность могла избежать подобных последствий и ослабить «зависимость» от власти, нужно тщательно подойти к организации работы самой комиссии. Для этого стоит попытаться:

- привлечь в Наблюдательную комиссию представителей институтов гражданского общества, ориентированных не формальный подход, а на реальную деятельность в этой сфере. Иногда для этого, возможным кандидатам, достаточно объяснить суть и выгоды реальной работы в Наблюдательной комиссии. При этом не обязательно чтоб объясняли представители власти. К примеру, в Кировограде при создании новой наблюдательной комиссии при Кировоградском городском исполнительном комитете, общественные активисты, работающие с учреждениями по исполнению наказаний, провели переговоры между общественниками города и привлекли некоторых к вступлению в Н.К., для того, чтоб иметь влияние при принятии решений.

С другой стороны, для сведения к минимуму, влияния «человеческого» фактора и получения дополнительных организационных полномочий для членов комиссии, необходимо ввести четкие регулятивные процедуры ее функционирования, которые могут быть обсуждены и приняты на одном из заседаний. Хотя б с внесением их в протокол. Такой подход позволит обеспечить постоянную работу Н.к. и повысит влияние ее членов на работу самого консультативно-совещательного органа. Для этого достаточно утвердить такие возможности:

- Наблюдательная комиссия, может создавать рабочие органы (временные комиссии, рабочие группы по определенным вопросам). *Причем, с предоставлением права таким органам, самостоятельно определять порядок взаимодействия и работы;*

- Возможность инициирования членами внеочередного заседания или его проведения из-за отсутствия председателя комиссии. *К примеру «внеочередное заседание Наблюдательной комиссии, может быть собрано по инициативе рабочей группы Н.К., заместителя председателя Н.к. или по требованию одной третьей ее членов», причем желательно, чтоб заместителем председателя был активный представитель третьего сектора. Выбор заместителя осуществляется самими членами комиссии.*

- Неплохо было б создать интернет-рассылку для членов наблюдательной комиссии. Посредством такой коммуникации можно информировать членов о различных вопросах и проблемах, требующих рассмотрения. Создать рассылку, может любой общественный активист, собрав интернет-адреса всех членов комиссии. *Такая коммуникация, делает работу комиссии более открытой, при необходимости, можно быстро инициировать проведение заседания или внесения какого-то вопроса в регламент планируемого заседания.*

Конфликты в плоскости: учреждение по исполнению наказаний – Наблюдательная комиссия

Наблюдательные комиссии – это орган, который должен осуществлять общественный контроль над соблюдением прав и свобод осужденных во время их пребывания в учреждениях по исполнению наказаний. Формулировка «общественный» и нормативно закрепленный обязательный состав Наблюдательной комиссии, предусматривает обязательное участие в такой деятельности представителей общественности. Не секрет, что в современной практике, формирование Наблюдательных комиссий, происходит по профессиональному принципу – «добровольно-принудительно» и в основном из представителей власти. Поэтому работа в таком органе, воспринимается чиновниками как формальная и неприятная из-за необходимости активных действий на грузка.

В такой ситуации объективно возрастает роль общественных активистов, готовых проводить качественный общественный контроль пенитенциарных учреждений. На сегодня наиболее активными в этой сфере являются общественные организации, работающие или с осужденными или с людьми, освободившимися из мест лишения свободы.

Вместе с тем, по направлению деятельности, организации, работающие с осужденными и освободившимися, можно разделить на две основные группы – правозащитные и сервисные. Если первые, независимо от взаимоотношений с органами власти имеют четкий фокус на защиту прав и контроль, то вторые, к примеру, проводящие профилактическую работу в сфере «снижения вреда» или ухода и поддержки ВИЧ-инфицированных осужденных на территории колоний, зависимы от взаимоотношений с администрацией учреждения. Такая зависимость, вызвана тем, что именно администрация обеспечивает пропуск социальных работников и консультантов по принципу «равный – равному» на территорию колонии, что дает им возможность практически беспрепятственно предоставлять услуги любому осужденному. Иногда доверие между администрацией и работниками сервисных организаций развивается до того, что последние могут без сопровождения сотрудников учреждения, свободно передвигаться по территории колонии, посещать медикосанитарную часть, общежития осужденных, столовую и т.д. Если же сервисные организации, меняют направленность, и начинают заниматься защитой прав осужденных или даже правовым просвещением, администрация может прекратить сотрудничество или сделать не возможной работу таких организаций внутри учреждения. Поскольку фактически все сервисные организации, работают благодаря проектному финансированию, и обязаны отчитываться перед донором за предоставляемые осужденным услуги, которые можно предоставлять, только находясь на территории колонии, такие организации могут отказаться от активного участия в общественном контроле. Вместе с тем, как правило, именно такие организации наиболее заинтересованы в улучшении ситуации с соблюдением прав осужденных и знают реальное состояние дел внутри колонии, вплоть до конкретных фактов и обстоятельств.

В такой ситуации Наблюдательная комиссия должна предусмотреть возможность для эффективного сотрудничества правозащитных и сервисных организаций с учреждениями по исполнению наказаний.

Для создания такого механизма достаточно:

- предусмотреть в работе Наблюдательной комиссии, создание рабочей группы, ответственной за проведение инспектирования. В состав группы, должны быть включены представители сервисных и правозащитных организаций, при этом обязанность проведения инспектирования, нужно делегировать правозащитникам;

- сервисным организациям необходимо делегировать функции содействия органам и учреждениям по исполнению наказаний в исправлении и ресоциализации осужденных и оказание помощи в социальной адаптации, людям вышедшим из мест лишения свободы.

Вместе с тем, все вышеизложенное говорит о том, что самый большой эффект от работы Наблюдательной комиссии, может быть только там, где соединяется активность, настырность, профессионализм и энтузиазм ее членов. Поэтому самое главное – это не останавливаться на трудностях, а продолжать свою деятельность, испытывая новые подходы и внедряя успешный опыт коллег «по цеху». Такой подход, обязательно приведет к позитивным результатам, которые необходимы, как осужденным, так и обычным гражданам, которые в конечном итоге будут жить вместе в одном обществе.

Наблюдательные комиссии: недостатки и проблемы

Ирина Яковец,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, ведущий научный сотрудник сектора исследования проблем уголовно-исполнительного законодательства Института изучения проблем преступности НАПрН Украины, г. Харьков

В последнее время мировое сообщество укоренилось в мысли, что общественный контроль является необходимой принадлежностью демократии, условием прозрачности и ответственности исполнительной власти, инструментом обеспечения прав человека. Во всех демократических странах необходимость такого контроля не подвергается сомнениям, он служит гарантией предотвращения нарушений прав граждан и повышения эффективности работы всех звеньев государственного аппарата.

Часть 2 статьи 25 Уголовно-исполнительного кодекса Украины (далее – УИК), предусматривает, что для обеспечения общественного контроля за соблюдением прав осужденных во время исполнения уголовных наказаний создаются наблюдательные комиссии, действующие на основе этого Кодекса и Положения о наблюдательных комиссиях, утвержденного Кабинетом Министров Украины. Именно указанная норма уголовно-исполнительного законодательства и позволяет сделать вывод о необходимости внедрения общественного контроля при исполнении уголовных наказаний.

Как представляется, главная цель общественного контроля – обеспечить соблюдение прав и свобод человека в деятельности уголовно-исполнительной службы в целом. Эта цель является основной для общественного контроля в сфере исполнения уголовных наказаний, это его «миссия», стратегическая цель.

Однако анализ функций и полномочий наблюдательных комиссий, изложенных в соответствующем Положении, показывает, что в нем содержатся общие призывы и пожелания, не подкрепленные (или слабо подкрепленные) юридическим механизмом их реализации. К тому же установление прав и обязанностей не сопровождается очерчиванием мер ответственности за них ненадлежащее выполнение и др. Уместно отметить, что подобные несоответствия представляют собой источник бюрократизма (в худшем смысле этого слова) в работе комиссий, поскольку недостаточность полномочий при широких задачах и функциях приводит к фактической невозможности их выполнения. А чрезмерные права без надлежащего механизма ответственности и контроля создают условия для игнорирования членами комиссий своих служебных задач и функций, содействуют злоупотреблению служебным положением.

Как определено в п. 4 Положения о наблюдательных комиссиях, они, согласно поставленным задачам:

1) согласовывают: постановления начальника уголовно-исполнительного учреждения закрытого типа (далее – исправительная колония) относительно изменения условий держания осужденных в пределах одной исправительной колонии, когда в постановлении предусматривается увеличение объема установленных ограничений и более строгие условия держания; представления администрации исправительной колонии относительно перевода осужденных в исправительную колонию с более высшим уровнем безопасности; постановления начальника исправительной колонии относительно предоставления разрешения на проживание за пределами колонии осужденным женщинам на протяжении периода освобождения от работы в связи с беременностью и родами, а также до достижения ребенком трехлетнего возраста и отмена такого разрешения;

2) вместе с органами и учреждениями исполнения наказаний вносят в суд по месту отбытия наказания осужденными представления относительно: условно-досрочного освобождения от отбытия наказания или замены неотбытой части наказания более мягким его видом; освобожде-

ние от отбывания наказания беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет;

3) содействуют администрации учреждений исполнения наказаний в: проведении социально-воспитательной работы с осужденными, организации их общеобразовательного и профессионально-технического обучения; привлечении общественных организаций, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности и граждан к предоставлению помощи в создании надлежащих условий для содержания осужденных, их материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении, осуществлении оздоровительно-профилактических мер; создании дополнительных рабочих мест для привлечения осужденных к общественно полезному труду; подготовке осужденных к освобождению;

4) на основании информации органов и учреждений исполнения наказаний ведут учет лиц, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, организуют общественный контроль за поведением таких лиц и проведение воспитательных мер по месту их работы (обучения);

5) осуществляют меры социального патронажа относительно лиц, освобожденных от отбывания наказания, содействуют развитию сети центров социальной адаптации и других учреждений и организаций, деятельность которых направлена на предоставление таким лицам помощи в социальной адаптации;

6) информируют общественность через средства массовой информации о результатах своей работы и о состоянии соблюдения прав человека, защиты основных свобод и законных интересов осужденных во время исполнения уголовных наказаний;

7) выполняют иные функции согласно законодательству.

А для обеспечения этих функций наблюдательная комиссия имеет право лишь: 1) поручать членам комиссии: посещать учреждения исполнения наказаний, изучать состояние материально-бытового и медико-санитарного обеспечения осужденных, условия их работы и обучение, состояние организации социально-воспитательной работы; принимать участие в заседаниях комиссий учреждений исполнения наказаний во время рассмотрения вопросов о внесении в суд представлений относительно условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким, освобождения от отбытия наказания беременных женщин и женщин, имеющих детей до трех лет, и принимать участие в судебных заседаниях во время рассмотрения таких представлений; 2) высказывать свою мысль по сути ходатайства о помиловании, которое подает осужденный; 3) получать от общественных организаций, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, органов и учреждений исполнения наказаний, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности информацию и документы, необходимые для выполнения положенных на комиссии задач; 4) проводить личный прием осужденных, рассматривать их обращения и принимать по результатам рассмотрения соответствующие решения; 5) заслушивать на своих заседаниях по вопросам, относящимся к компетенции комиссий, информацию должностных лиц органов и учреждений исполнения наказаний, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности и отдельных граждан;

б) поручать представителям общественных организаций и трудовых коллективов (по их согласию) проводить воспитательную работу и осуществлять контроль за поведением лиц, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, на протяжении неотбытой его части, координировать эту работу; 7) заслушивать на своих заседаниях информацию представителей общественных организаций и трудовых коллективов, осуществляющих общественный контроль за лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания, о их работе (обучении) и поведении в быту, в случае необходимости приглашать и заслушивать таких лиц; 8) вносить на рассмотрение органов исполнительной власти и органов местного самоуправления предложения по: усовершенствованию деятельности органов и учреждений исполнения наказаний в части соблюдения прав человека, защиты основных свобод и законных интересов осужденных; улучшению на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от формы собственности лично-профилактической та воспитательной работы с лицами, осужденными к общественными или исправительным работам, а также лицами, условно-досрочно освобожденными; усовершенствованию процесса подготовки осужденных к освобождению; организации трудового и бытового устройства лиц, освобожденных от отбывания наказания, содействие их социальной адаптации; обеспечению правовой и социальной защиты персонала органов и учреждений исполнения наказаний.

Анализ перечня приведенных выше функций позволяет прийти к выводу, что лишь закрепленные в п. п. 4.1 и 4.2. Положения функции наблюдательных комиссий могут быть отнесены к направленным законодателем на выполнение основной задачи – обеспечение общественного контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных, поскольку они предусматривают необходимость согласования с наблюдательной комиссией решений администрации органов и учреждений исполнения наказаний, могущих привести к существенному изменению условий содержания осужденных (как в сторону улучшения, так и в сторону ухудшения), или вообще к освобождению их от дальнейшего отбывания наказания, вследствие чего правовой статус осужденных может быть как существенно расширен (даже до полного снятия установленных приговором правоограничений – при освобождении от дальнейшего отбывания наказания), так и существенно сужен (ухудшен) при переводе в более строгие условия содержания. Все же иные функции наблюдательных комиссий (п. п. 4.4 – 4.7. Положения), исходя из содержания соответствующих норм, никакого отношения к указанной задаче не имеют.

Наблюдательные комиссии согласовывают все решения (представления и постановления) администрации исправительной колонии по вопросам изменения условий содержания осужденных к лишению свободы (как в пределах одного учреждения, так и путем перевода в колонию другого уровня безопасности) и предоставления разрешения соответствующей категории осужденных женщин на проживание вне границ исправительной колонии или его отмены. Действительно, в тех случаях, когда в соответствующем решении администрации колонии (представлении или постановлении) ставится вопрос об изменении условий содержания осужденных в сторону ухудшения их правового статуса, его согласование с наблюдательной комиссией, безусловно, является целесообразным и необходимым, поскольку именно таким образом наблюдательная комиссия может обеспечить определенный контроль за законностью и обоснованностью действий администрации колонии и соблюдением прав и законных интересов осужденных. Однако тогда, когда в решениях администрации предлагается изменение условий содержания осужденных в сторону их улучшения и уменьшения объема установленных для осужденных правоограничений (например, перевод осужденного из участка ресоциализации – в участок соци-

альной адаптации, перевод в учреждение с меньшим уровнем безопасности, предоставления разрешения на проживание за пределами колонии), их обязательное согласование с наблюдательной комиссией едва ли можно считать оправданным и отвечающим здравому смыслу с точки зрения обеспечения контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных. Ведь если сама администрация, продолжительное время изучавшая личность осужденного, его поведение и отношение к труду, приходит к выводу о необходимости улучшения его правового положения, то навраг или целесообразно предусматривать обязательное согласование такого решения с наблюдательной комиссией, поскольку этим администрация колонии не может нарушить права и законные интересы осужденного. Кроме того, нельзя не учитывать и того факта, что вследствие несовершенства норм действующего Положения о наблюдательных комиссиях, имеют место случаи, когда наблюдательные комиссии по надуманным мотивам отказывают в согласовании представлений и постановлений администрации колонии, в которых относится вопрос об изменении условий содержания осужденных в сторону их улучшения.

Что же касается функции наблюдательной комиссии, закрепленной в п. п. 4.2. Положения, то, учитывая содержание основной задачи этого института, можно утверждать, что она вообще не выдерживает никакой критики. Названная функция предусматривает, что к исключительной компетенции наблюдательной комиссии относится внесение в суд совместного с администрацией исправительных учреждений представления для решения вопроса о применении к осужденным условно-досрочного освобождения (ст. 81 УК Украины), замены неотбытой части наказания более мягким (ст. 82 УК Украины) и освобождения от дальнейшего отбывания наказания беременных женщин и женщин, имеющих детей до трех лет (ст. 83 УК Украины). Причем статьи 407 и 407-1 УПК Украины, регламентирующие процессуальный порядок рассмотрения этих вопросов судом, предусматривают, что лишь наличие такого совместного представления является основанием для их рассмотрения по сути. Итак, отказ наблюдательной комиссии во внесении совместного представления по тем или иным причинам вообще делает невозможным рассмотрение судом соответствующего вопроса по существу, что прямо противоречит интересам осужденного.

Кроме того, нельзя не признать и того факта, что решение наблюдательной комиссии по вопросам внесения совместных представлений о возможности применения к осужденным ст. ст. 81, 82, 83 УК Украины, в большинстве случаев носит преимущественно формальный характер, поскольку она не в состоянии полно и всесторонне изучить осужденного (как это делает администрация органа или учреждения исполнения наказаний), а получает всю информацию об осужденном, как правило, исключительно из документов, предоставленных администрацией, или в лучшем случае общается с осужденным лишь один раз на заседании соответствующей комиссии учреждения. Таким образом, реализуя функцию, предусмотренную п. п. 4.2 Положения, наблюдательная комиссия по сути выполняет роль лишней бюрократической инстанции, лишь усложняющей процедуру принятия соответствующего решения и никоим образом не содействует обеспечению прав и законных интересов осужденных.

Ни в ч. 4 ст. 113 УИК Украины, ни в ч. 4 п. 45 Правил внутреннего распорядка учреждений исполнения наказания не созданы надлежащие механизмы для реализации права наблюдательных комиссий на рассмотрение обращений осужденных (п. 6 Положения) - предложения, заявления и жалобы последних подлежат пересмотру администрацией колонии. Таким образом, общественный контроль, который и является основной задачей наблюдательной комиссии согласно требованиям Положения, фактически ставится под «надзор» администрации, в результате чего

возникают объективные препятствия для выявления причин и условий существующих нарушений прав и законных интересов осужденных. Это отмечается и в докладах Европейского Комитета по предотвращению пыток Правительства Украины¹.

Проведенный нами анализ иных нормативно-правовых источников показал, что они тоже далеки от идеала и не могут устранить препятствия, возникающие в деятельности наблюдательных комиссий. Как результат, это не только не содействует развитию механизма защиты прав и законных интересов осужденных, но и не позволяет усовершенствовать формы и методы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, их служебных и должностных лиц.

На самом деле такая ситуация связана с тем, что еще при принятии Положения оно изначально не позволяло создать эффективно действующий механизм контроля органов и учреждений исполнения наказаний (далее – ОУИН). Это, как представляется, полностью устраивало руководство ОУИН и устраивает до сих пор. В результате общественный контроль ОУИН фактически отсутствует. Побочным эффектом отсутствия общественного контроля стали многочисленные чрезвычайные события в ОУИН за последние годы с попытками заключенных совершить суицид в знак протеста против плохого обращения. Ни разу при публичном обсуждении этих случаев, не было упоминаний о наблюдательных комиссиях и их роли в контроле соблюдения прав заключенных.

По информации, предоставленной нам Министерством труда и социальной политики Украины, в Украине по состоянию на 01.01.2010 г. в Украине действовала 661 наблюдательная комиссия. Численность освобожденных, обратившихся в наблюдательные комиссии за предоставлением соответствующей помощи в течение 2009 года, составило 9590 лиц, из них: восстановлены документы – 2736 лицам, трудоустроено – 1932 лица, обеспечено жильем – 238 лиц, направлено на обучение – 368 лиц. Таким образом, даже государственными учреждениями наблюдательные комиссии определяются в первую очередь как структуры предоставления помощи, а не как субъекты общественного контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных. Представляется, что именно неправильный подход к определяющим функциям и задачам наблюдательных комиссий, выступает одним из факторов, не позволяющих признать их деятельность надлежащим образом эффективной. Однако он не является единственным.

Основные проблемы, связанные с деятельностью наблюдательных комиссий. Нами были проведен опрос (интервьюирование) членов наблюдательных комиссий с целью получения не формальной (статистической) отчетности, а мнений конкретных членов комиссий о собственных ощущениях от работы в комиссиях. По итогам интервью можно выделить две группы основных проблем, актуальных для наблюдательных комиссий:

1) Проблемы организационного характера, касающиеся исключительно процедуры деятельности;

2) Проблемы в работе за осужденными и освобожденными.

Проблемы организационного характера. 76% опрошенных отмечают существование сложности, связанной как с формированием состава комиссии, так и с несоответствием возложенных задач имеющимся ресурсам.

1. Положение о наблюдательных комиссиях предусматривает большой объем работы, которую невозможно выполнить лишь в свободное от основной занятости время. Поэтому предлагается освобождать членов комиссии от выполнения функций по основному месту работы на период деятельности в составе наблюдательных комиссий.

Для работников государственных и коммунальных органов участие в работе наблюдательных комиссий становится дополнительной нагрузкой. Если эти функции объединяются с основной работой, они воспринимаются как неотъемлемая часть должностных обязанностей. Но, если возникает необходимость выполнить что-то непривычное для чиновников (например, встретиться и пообщаться с осужденным или освобожденным, помочь ему найти работу или жилье, принять участие в заседании суда и т.п.), они стараются избежать таких задач по очевидным причинам – работник администрации или другого государственного или коммунального заведения включается в состав комиссии без личного согласия и не может выполнять что-то безвозмездно. Поэтому не стало неожиданностью, что в ходе интервью представители комиссии из числа должностных лиц предлагают передать определенные Положением о наблюдательных комиссиях функции постоянным сотрудникам (специалистам), для чего ввести дополнительные штатные единицы в состав соответствующих органов власти и местного самоуправления.

Более того, «индивидуальная работа» с осужденными и освобожденными воспринимается подавляющим большинством членов комиссий как «надзорная», в результате чего преобладает мнение, что «эта деятельность дублируется участковыми инспекторами милиции, персоналом органов и учреждений исполнения наказаний». Подобные представления работников администраций и исполкомов (которые и составляют подавляющее большинство в составе комиссии) фактически формируют позицию и направляют деятельность комиссии в соответствующем направлении.

Таким образом, наблюдательная комиссия выполняет лишь те функции, которые соответствуют методами и формами работы государственного и муниципального служащего (например, участие в заседаниях, подготовка документов, выезды из проверками и т.п.). Та же часть задач комиссий, для реализации которых необходима трата личного времени, инициативность и усилия, практически не выполняются и выполняться не могут из-за вышеуказанных обстоятельств.

2. Аналогичные проблемы возникают и с участием в работе комиссий общественных организаций, депутатов, представителей предприятий. Большинство из них (57%) входят в состав комиссий также не по собственной инициативе, а по указанию руководителей района или города. Поэтому подобное участие воспринимается как формальная и не нужная нагрузка. Формальная даже в том смысле, что большинство представителей общественности не связаны своими интересами с проблемами осужденных и освобожденных. Более того, довольно часто у представителей ветеранских, профсоюзных движений преобладает предубеждение к осужденным, стереотип «изгнанников» общества, а иногда – даже отмечается открытое невосприятие необходимости контроля за соблюдением прав осужденных по мотивам постоянного нарушения прав тех же ветеранов, трудящихся и т.п. В связи с этим представителями комиссии отмечается сложность в привлечении к этой деятельности представителей общественности.

3. В некоторых интервью (особенно в тех комиссиях, где прилагались определенные усилия к привлечению общественных организаций) констатировалось, что на уровне района общественных организаций, занимающихся проблемами осужденных и освобожденных нет вообще. Это действительно большая проблема – в Украине такие организации немногочисленны. С другой стороны, участие в составе наблюдательных комиссий неоднозначно воспринимается и теми немногими существующими общественными организациями, их активистами и волонтерами. Они, в основном, работают в масштабах региона, в связи с чем представители специализированных общественных организаций включены в состав областных комиссий. Представляется, что тут пригодился бы опыт Республики Казахстан, в которой эта проблема решена благодаря укрупнению на-

¹ Предупреждение пыток в Украине [Текст] / Уклад. Букалов О.П. - 2-е изд. - Донецк: Донецкий Мемориал, 2003. - 252 с.

бюджетных комиссий и возложения всех задач на один орган – областную наблюдательную комиссию. Это позволяет более эффективно использовать имеющиеся ресурсы и обеспечивает однообразие деятельности во всех без исключения органах и учреждениях исполнения наказаний.

При определении возможностей общественности в деле обеспечения эффективного общественного контроля необходимо иметь в виду еще одно существенное обстоятельство. Важным условием является высокое развитие активного гражданского сектора, широкого круга работающих общественных организаций и образований. К сожалению, в Украине подавляющее большинство общественных организаций и объединений граждан не отвечают этим критериям, поскольку они создаются с целью реализации совсем иных задач. Современное украинское общество находится в глубоком кризисе. И основой этого кризиса выступает равнодушие людей, их нежелание бороться за свою свободу, свои права, свои интересы наконец. Причем такая пассивность и равнодушие достигает огромных, ужасающих масштабов, охватывает общество во всех сферах деятельности. Все это приводит к мысли, что «как оказывается, общества в Украине почти не существует. Существует толпа. Разрозненная, бесправная, беспредельно отдаленная от реальной политики и власти. Но, хотя как это не удивительно, удовлетворенная своим положением и равнодушная к политике толпа»². Украинские неправительственные организации, как и в начале своего становления, финансируются главным образом из иностранных источников. В странах-лидерах демократического развития, согласно принятым нормам, считается нормальным соотношение долей в бюджете неправительственных организаций, при котором 1/3 финансирования приходится на оплачиваемые услуги самой организации, 1/3 – средства, полученные за счет грантов (как из государственного бюджета, так и от фондов-доноров), и 1/3 представляют пожертвования от бизнеса. Что же касается Украины, то структура финансирования наших неправительственных организаций имеет несколько иной характер. В среднем не меньше 80% в финансировании наших неправительственных организаций представляют средства международных фондов-доноров.

Этому есть простое объяснение – именно благодаря финансированию этих фондов созданся и заработал в Украине «рынок» неправительственных организаций, именно благодаря этим средствам мы имеем ныне в штате общественных организаций квалифицированных незаангажированных экспертов; именно благодаря этому финансированию большое количество наших членов правительства, научных работников и других представителей «интеллектуальной работы» получила возможность приобщиться к наработкам своих заграничных коллег, в частности и через обучение, поездки по обмену опытом.

Следует отметить, что стратегия финансирования международных фондами нашего «третьего сектора» в подавляющем большинстве направлена на поддержку краткосрочных (со сроком исполнения до года) проектов с бюджетами, предусматривающими использование не больше 10% средств на нужды организации-исполнителя проекта. Остальная сумма должна целевым назначением идти во исполнение самого проекта. Очевидно, такая схема предусматривает, что бюджет организации формируется по общепринятым в мире стандартам, и организация владеет необходимыми средствами для поддержки собственного функционирования. Но на практике все выглядит немного иначе, и потому вопросом выживания становится умение «отмыть» из «грантовых» средств необходимую для существования неправительственной организации сумму. В то же время, поскольку проекты являются краткосрочны-

ми, то получив финансирование для реализации одного проекта, менеджеры наших неправительственных организаций, не медля, переходят к написанию новой проектной заявки – ведь в условиях жесткого конкурса выигрывать гранты в среднем удается одной из десяти организаций, а следовательно надо написать десяток заявок на конкурс, чтобы получить средства на один проект. Такая ситуация становится похожей на бег белки в колесе – порой приходится жертвовать исполнением реального, уже профинансированного проекта, заменяя его на банальную сдачу отчетов. Если на этапе формирования «третьего сектора» в Украине подобная ситуация была в целом приемлемой и содействовала развитию только зарождаемой среде общественных организаций, то ныне она видится неэффективной. В условиях ограниченных ресурсов, когда часть менеджеров неправительственных организаций, присутствующих на этом «рынке» уже сравнительно продолжительное время, владеет большей квалификацией и наработанными контактами, эти преимущества ставят их и организации, которые они представляют, практически «над» другими конкурентами в борьбе за средства доноров. Вместе с тем вся их квалификация, знания и работа идут на борьбу за получения этих средств, и реальные общественные изменения в украинской общине – далеко не главная задача, которую они ставят перед собой³.

А.П.Букалов, говоря о проблемах общественного контроля на современном этапе, утверждает, что по отношению к нему общественные организации можно условно поделить на две категории. Первая – это те неправительственные организации, которые не желают, а часто и не способны заниматься проблемами общественного контроля. Они с учреждениями исполнения наказаний сотрудничают, реализуют проекты, проводят тренинги для осужденных, помогают, как могут. Но сторонятся любого намека на контрольные функции. Причиной этого являются убеждения, что как только они возьмутся «контролировать» соблюдение прав человека в учреждениях – для них двери этих учреждений закроются. Вторая категория организаций желает и часто и способна контролировать учреждения. Но их для этой цели в учреждениях не пускают. А в наблюдательные комиссии они не входят, ведь законных возможностей приобщиться к осуществлению общественного контроля не имеют⁴.

При таких условиях, главной проблемой участия общественных организаций и иных институтов гражданского общества в деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний является весьма ограниченное количество таких структур, способных и готовых принимать реальные меры, а не «отрабатывать» иностранные средства. Поэтому, безусловно, без поддержки власти (а в некоторых случаях – и без ее руководящей роли) невозможно обеспечить реальное участие общественности в деятельности государственных органов и учреждений, в том числе и уголовно-исполнительной службы. Именно на государство должна возлагаться задача создания максимума условий – надлежащей социально-экономической, политико-правовой и культурно-идеологической сферы – для постепенного становления институтов гражданского общества⁵.

³ "Грантоїди" чи цеглинка громадянського суспільства? //Харків соціальний: [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://209.85.135.132/search?q=cache:iVS194qrxrQJ:social.kharkov.ua/page.php%3Fid%3D85+%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%97%D0%B4%D0%B8&cd=4&hl=uk&ct=clnk&gl=ua>. - Загол. с екрану.

⁴ Букалов, О. Чи є у нас громадянський контроль? (нотатки до засідання Комітету ВР з питань законодавчого забезпечення) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1181210863>. - Загол. с екрану.

⁵ Розова, Т.В., Барков, В.Ю. Специфіка становлення громадянського суспільства в Україні [Текст]: Монографія / Т.В.Розова, В.Ю.Барков. - Одеса: Юридична література, 2003. - С. 205.

² Дімлевич, Г. Криза громадянського суспільства в Україні, або Хто винен і що робити [Текст] //День: щоденна всеукраїнська газета. - №72, п'ятниця, 18 квітня 2008. - С.5.

МЕМОРАНДУМ

об общественном контроле соблюдения прав человека в местах принудительного содержания Святогорск, 20-21 марта 2011 г.

В Святогорске (Донецкая обл., Украина) 20-21 марта 2011 года состоялся «круглый стол» на тему **«Общественный контроль в местах принудительного содержания: обмен опытом»**. Его участники – представители общественных правозащитных организаций Украины и России, украинских научных учреждений и органов власти, занимающиеся организацией и осуществлением общественного контроля мест принудительного содержания граждан в своих странах – обсудили состояние проблемы, достижения и трудности, сопутствующие этой деятельности, перспективы и приоритеты развития общественного контроля. Было отмечено, что и в России, и в Украине общественные организации в деятельности по осуществлению общественного контроля сталкиваются со схожими проблемами. Участники встречи пришли к выводу, что:

1. В работу по осуществлению общественного контроля в России вовлечено значительное число общественных объединений, включая авторитетные правозащитные организации страны. В Украине число общественных организаций, участвующих на данный момент или ранее участвовавших в осуществлении общественного контроля, в том числе в составе наблюдательных комиссий или мобильных групп, сравнительно невелико.

2. В России и в Украине работа по осуществлению общественного контроля выполняется на общественных началах, что серьёзно ограничивает деятельность по защите прав лиц, содержащихся в местах принудительного содержания, снижает эффективность контроля соблюдения прав человека со стороны общества.

3. В России места принудительного содержания посещаются без предварительного предупреждения и разрешения на уведомительной основе. В Украине мобильные группы в системе МВД могли ранее посещать районные отделы милиции без предупреждения; создание структур, осуществляющих общественный контроль в учреждениях системы исполнения наказаний подобно мобильным группам, только обсуждается Государственной пенитенциарной службой.

4. В России механизмы и процедуры общественного контроля мест принудительного содержания, а также процедуры формирования органов, его осуществляющих, определяются соответствующим Законом. Действие этого федерального закона охватывает большинство мест принудительного содержания во всех регионах страны.

5. В Украине в 2005-2010 гг. общественный контроль осуществлялся только в системе МВД мобильными группами, которые к середине 2010 года почти перестали действовать, хотя приказ МВД, регулирующий их деятельность, не отменен. Причиной прекращения их работы стала зависимость деятельности групп от позиции руководства ведомства.

В пенитенциарной системе Украины общественный контроль возложен на наблюдательные комиссии, которые действуют согласно Положению о наблюдательных комиссиях, утвержденному Кабинетом Министров. Однако на практике в подавляющем большинстве своем эти комиссии функции общественного контроля не выполняют.

6. Обобщение и анализ результатов деятельности структур, осуществляющих общественный контроль, ведется в обеих странах на довольно низком уровне.

В механизмах общественного контроля отсутствуют законодательно закреплённые намерения власти учитывать результаты посещения мест принудительного содержания. В итоге, ни в России, ни в Украине не предусмотрены и даже не разработаны критерии оценки эффективности посещения общественными структурами мест принудительного содержания. Часто органы государственной власти устраивает сам факт наличия тех или иных норм в законодательстве или только формального существования структур, предназначенных для осуществления общественного контроля - независимо от результатов и эффективности их деятельности.

7. Не сложилась в наших странах практика ответственности представителей власти за воспрепятствование работе общественных структур и их членов, осуществляющих контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания.

8. Не утвердилось еще в обществе и во многих органах власти понимание целей и природы общественного контроля, его предназначения и безотлагательности – в том числе и со стороны представителей гражданского общества, даже тех, кто участвует в его осуществлении.

Общественный контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания требует специальных знаний как со стороны представителей общественности, осуществляющих такой контроль, так и со стороны сотрудников контролируемых ведомств. Это требует постоянного обучения в сфере прав человека, причем, желательно совместного - представителей общественных структур и сотрудников правоохранительных органов.

Участники «круглого стола» считают крайне важным для развития общественного контроля в России и Украине, для повышения его эффективности и результативности осуществить следующее:

1. В Украине - законодательно закрепить механизмы и институты общественного контроля мест принудительного содержания, процедуру формирования структур, его осуществляющих, их полномочия и права, наряду с обязанностью администрации проверять деятельность и органов содействовать деятельности общественных формирований.

В России - обсудить и при необходимости принять изменения в действующее законодательство, закрепив возможность инспекций мест принудительного содержания, включая конвойные помещения судов, психиатрические больницы, иные места принудительного содержания и перемещения лиц, находящихся под стражей.

2. Урегулировать государственную поддержку деятельности общественных структур, в том числе компенсацию расходов их членов, допуская их участие на общественных началах только лишь на начальном этапе либо по желанию самих общественных инспекторов.

3. Предусмотреть право и процедуры посещения мест принудительного содержания без предупреждения.

4. Предусмотреть механизмы и формы информирования общества о результатах осуществления общественного контроля (ежегодные доклады, пресс-конференции, анализ и обобщение результатов общественного контроля).

5. Обеспечить максимальную независимость лиц, осуществляющих общественный контроль, от подконтрольных им органов и учреждений, предусмотрев соответствующие процедуры их избрания (назначения), сделав их прозрачными и для общества, и для государства.

6. Стремиться постоянно повышать уровень профессиональной подготовки членов структур, осуществляющих общественный контроль, а также сотрудников проверяемых ими ведомств, путем организации тренингов и других форм обучения, обмена опытом, в т.ч. международным.

7. Максимально избегать со стороны субъектов общественного контроля как имитации общественного контроля, так и стремления выискивать только недостатки.

8. Контроль за деятельностью структур общественного контроля в обеих странах со стороны органов прокуратуры и других правоохранительных органов не должен препятствовать или неправомерно ограничивать их деятельность, а тем более - в каком-либо виде являться вмешательством в нее. Он не должен выходить за рамки проверки сведений о возможных нарушениях при визитировании мест принудительного содержания.

9. Законодательно закрепить реагирование на рекомендации субъектов общественного контроля по итогам их наблюдений в качестве одного из главных критериев ведомственной оценки деятельности администрации мест принудительного содержания.

10. Содействовать проведению для структур, осуществляющих общественный контроль, совместных семинаров и тренингов; содействовать развитию обмена опытом, в т.ч. между странами, в частности, практикуя в ходе обменных визитов совместные посещения мест принудительного содержания, анализ их результатов.

11. Предусмотреть в программах подготовки/переподготовки кадров, осуществляемых ведомственными учебными центрами, специальный курс по правам человека, включающий изучение нормативной базы осуществления общественного контроля в местах принудительного содержания.

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	3
-------------------------	----------

РОССИЯ

Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания. Федеральный Закон N 76-ФЗ	4
О порядке посещения мест принудительного содержания органов внутренних дел	
Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий Приказ МВД РФ № 196	10
Положение о порядке посещения мест принудительного содержания органов внутренних дел	
Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий	10
Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий . Приказ № 652	11
Положение о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий (фрагменты)	12
Рекомендации по выдвижению кандидатов в члены и общественных наблюдательных комиссий по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания	13
Примерный регламент работы Общественной наблюдательной комиссии по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания ____ (региона)	14
Кодекс этики общественных наблюдателей - членов Общественных наблюдательных комиссии РФ	18
Любовь Мосеева-Элье. Из опыта создания и работы ОНК Калужской области	20
Ирина Пайкачева. Из опыта работы ОНК Мурманской области	22
Лариса Фефилова. Из опыта работы ОНК по Удмуртской Республике за 2009 - 2010 г.г.	24
Игорь Сажин. Эффективные технологии ОНК Республики Коми первого созыва. 2008 - 2010 гг.	25
Николай Щур. Общественные наблюдательные комиссии как инструмент предупреждения пыток и жестокого обращения с людьми в местах принудительного содержания граждан	27
Владимир Шнитке. Из опыта общественной наблюдательной комиссии Санкт-Петербурга	35
Сергей Шимоволос. Могут ли ОНК России быть эффективными в своей работе?	37

УКРАИНА

Об организации деятельности постоянно действующих мобильных групп по мониторингу соблюдения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел	
Приказ МВД Украины № 894	41
Положение о постоянно действующих мобильных группах по мониторингу обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел	42
Положение о наблюдательных комиссиях	43
Отстранение общественности от участия в контроле за соблюдением прав и свобод человека в органах внутренних дел (фрагмент)	46
Екатерина Левченко. Мобильные группы по мониторингу соблюдения прав человека в деятельности ОВД. 2005 год (фрагмент)	49
Александр Букалов, Алена Лунева. Мобильные группы в МВД: практика, анализ, рекомендации ... (фрагменты)	50
Юрий Чумак. Как я работал помощником министра внутренних дел Украины по правам человека	55
Ирина Ухварина. Общественный контроль в Херсонской области	56
Алла Лелеха. Из опыта работы Черниговской городской наблюдательной комиссии	57
Владимир Бочаров-Туз. Наблюдательные комиссии изнутри или как избежать конфликтов и выполнять работу	59
Ирина Яковец. Наблюдательные комиссии: недостатки и проблемы	61
Меморандум об общественном контроле соблюдения прав человека в местах принудительного содержания	65