

Московская Хельсинкская Группа (МХГ)

Московский региональный Общественный Благотворительный Фонд
«Социальное Партнерство»

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В МЕСТАХ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Москва, 2004

Авторы:

Любовь Волкова, президент МРОБФ «Социальное Партнерство»

Андрей Прибылов, координатор проекта «Создание системы общественного контроля закрытых учреждений в Российской Федерации»

Брошюра подготовлена и издана МХГ по проекту «Создание системы общественного контроля закрытых учреждений в Российской Федерации» на средства Фонда Глобальных Возможностей МИД Великобритании, при поддержке Посольства Великобритании в Москве.

«Уважаемые депутаты, здесь прозвучал аргумент, что этот закон ничего не улучшит, а только ухудшит и развалит что-то. Да если он развалит систему, где только содержание в следственном изоляторе есть издевательство над человеком, так такую систему надо разваливать».

(Е. Мизулина, депутат Государственной Думы РФ)

«... у нас нет оснований для опасения и нельзя бояться общественного контроля. Бояться надо как раз его отсутствия. Государство должно служить обществу, а не наоборот».

(В. Похмелкин, депутат Государственной Думы РФ)

«Каждому политику, если он, конечно, собирается продолжать свою деятельность, необходимо хоть месяц посидеть в тюрьме.

...Ну, если уж не удалось посидеть, то хотя бы на экскурсии надо побывать. Дела творятся в государстве нашем большие и страшные, и до второго чтения я бы предложил господину Борщеву (прямо-таки фракциями или комитетами) пройтись по нашим СИЗО и тюрьмам, хотя бы вот здесь, в Москве. Мы бы, наверное, несколько свою работу перестроили».

(Генерал-депутат А. Макашов, депутат Государственной Думы РФ, член фракции Коммунистической партии Российской Федерации).

(Из стенограммы заседания Государственной Думы РФ при принятии в первом чтении законопроекта «Об общественном контроле по обеспечению прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных организаций их деятельности», Москва, Охотный ряд, 1, зал заседаний, 17 июня 1999 года).

Содержание

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В МЕСТАХ ЗАКЛЮЧЕНИЯ	4
Привычное дело	4
Предыстория вопроса	6
Трудная судьба закона	6
Международный опыт.....	12
Стенограмма круглого стола «Общественный контроль в пенитенциарной системе: опыт и проблемы»	15
Нас много	23
ПРИЛОЖЕНИЯ	25
I. Международный опыт	25
Основные принципы проведения контроля.....	25
СОВЕТЫ ВИЗИТЕРОВ (Из Справочника члена Советов Визитеров Великобритании).....	27
II. История создания закона «Об общественном контроле» (из архива)	32
Стенограмма заседания Государственной думы РФ. Первое чтение законопроекта «Об общественном контроле за обеспечением прав задержанных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, арестованных, осужденных и содействию общественных объединений работе учреждений и органов, исполняющих наказания, и мест содержания под стражей"	32
Стенограмма заседания Государственной Думы РФ. Второе чтение законопроекта «Об общественном контроле за обеспечением прав задержанных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, арестованных, осужденных и содействию общественных объединений работе учреждений и органов, исполняющих наказания, и мест содержания под стражей"	42
III. НОВЕЙШАЯ ИСТОРИЯ ЗАКОНА	47
Рассмотрение законопроекта в Государственной Думе РФ	47
Пояснительная записка к проекту федерального закона № 11807-3 "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности"	56
Стенограмма заседания Государственной Думы РФ 16 сентября 2003 г.	60

ВЕРНУТЬ ТЮРЬМУ НАРОДУ	66
ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЕ БЕДСТВИЕ	71
ПРЕДЛОЖЕНИЯ КОМИССИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ	73
ЧТО ДУМАЮТ В ООН О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ.....	76
«КАК РАБОТАТЬ С ВЛАСТЬЮ».....	78
ПРАВООЩИТНИКИ И ВЛАСТЬ: ВОЗМОЖНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ	81
МИНЮСТ НЕ ДОПУСТИТ ПОСЯГАТЕЛЬСТВА ПРАВООЩИТНИКОВ НА СВОИ ФУНКЦИИ	82
"УЧИТЬСЯ У ТОЛСТОГО, А НЕ ГЕББЕЛЬСА..."	85
«ИЛЛЮЗИИ ГЕНЕРАЛА КАЛИНИНА»	87
ЗАММИНИСТРА БОИТСЯ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ?.....	89

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В МЕСТАХ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Привычное дело

Россия объявила, что она строит демократическое общество. Вступая в Совет Европы, она взяла на себя обязательство безотлагательно «улучшить условия содержания заключенных в соответствии с решениями о единых европейских пенитенциарных правилах» (Заключение № 193 ПАСЕ, п. 7.9). В том же документе определено, что особое внимание будет уделяться «поддержке и укреплению правозащитных неправительственных организаций, а также созданию гражданского общества» (п.9).

Однако пенитенциарная система по-прежнему остается закрытой зоной, что порождает многочисленные нарушения прав человека в тюрьмах и колониях. Без помощи общества государство не справится с этими проблемами. Но в настоящее время Уголовно-исполнительный кодекс РФ дает закрытый список тех, кто может посещать тюрьмы и колонии, и в этот список не входят представители общественных организаций.

За годы тоталитарного режима в российском государстве установилась жестокая, репрессивная, направленная на уничтожение людей пенитенциарная система. В ГУЛАГе сгинули около 70 миллионов человек, и проблема пенитенциарной системы коснулась практически каждой семьи.

К середине 90-х годов условия содержания в исправительных учреждениях и следственных изоляторах, в которых находилось свыше миллиона человек, были равносильны жестокому, бесчеловечному обращению. Правозащитники отмечали: тюрьмы переполнены, тысячи заключенных вынуждены спать посменно, в камерах кишат паразиты, не хватает питания и медикаментов, широко распространены болезни и нервно-психические расстройства.

Вот выдержки из доклада, который сделали председатель палаты Европейской комиссии по правам человека профессор Штефан Трексель, профессор политических наук и конституционного права Парижского университета Мишель Лесаж и заместитель секретаря Комиссии по юридическим вопросам и правам человека Таня Кляйнзорге по итогам поездки по российским местам заключения: *«Все места предварительного содержания, которые мы видели, были в той или иной степени переполнены. Самые удручающие условия существуют, скорее всего, в Крестах, где заключенные вынуждены спать по очереди, поскольку у них нет своей постели. Матросская тишина и Бутырка находятся в таком же состоянии... Все здания довольно старые и находятся в плачевном состоянии. Воздух там спертый, питание едва достаточное, но не отвечающее настоящим нормам по разнообразию – как мы убедились, существует острая нехватка фруктов и свежих овощей. Медицинские службы существуют, но страдают от недостатка средств, особенно витаминов и вообще лекарств. Заключенных выводят на воздух примерно на один час, но эти отделения для прогулок напоминают камеру без потолка или, скорее, с потолком из колючей проволоки и железных решеток. Гигиена соблюдается, но на минимальном уровне – одна помывка под душем в неделю.*

Некоторые признаки позволяют сделать вывод о том, что ОМОН выходит за рамки того, что можно рассматривать как использование строго ограниченной силы для контроля над заключенными.

Во всех учреждениях, которые мы посетили, имеются различные типы особых камер для изоляции и наказания (ПКТ и ШИЗО). Очень часто такие камеры находятся в подвалах и очень плохо освещены, в них маленькие окна с несколькими рядами металлических решеток. Как правило, там есть туалеты, но они чрезвычайно примитивны, например, это может быть бетонный блок с круглым отверстием в углу камеры. Камеры часто грязные, и иногда мы видели в них клопов. Кровати в дневное время поднимаются к стене, и в камере с трудом можно присесть.

Психологический климат также зачастую подавляющий.

Эксперты пришли к выводу, что, несмотря на уже проделанный на сегодняшний день значительный прогресс, Российская Федерация (еще) не удовлетворяет принципу, в соответствии с которым любое лицо, находящееся под юрисдикцией (государства), должно пользоваться правами человека и основными свободами.

После внимательного изучения всех свидетельств, которые были представлены, а также выводов, сделанных в ходе поездки, эксперты пришли к выводу, что правовой порядок в Российской Федерации на настоящий момент не отвечает нормам Совета Европы, как они изложены в Уставе организации и развиты органами Европейской конвенции о защите прав человека».

Российские правозащитники, которые не понаслышке знают о состоянии дел в местах заключения, отмечают, что пыточные условия содержания людей в местах заключения – это, в общем-то, обычное, даже привычное дело. Посмотрите любую информационную передачу о происшествиях, и вы увидите практически каждого задержанного с расквашенным носом, синяком под глазом, кровоподтеками на лице. При этом ни телевидение, ни блюстители правопорядка не стесняются показывать такие картины. Почему? Да потому что это в России не считается чем-то из ряда вон выходящим, побои задержанных – в порядке вещей. Но то, что мы видим по телевизору – синяки и кровоподтеки на лицах – лишь часть «айсберга», лишь видимые миру слезы. Отбитые почки, разорванную селезенку, сломанные ребра не покажешь по телевизору. Побои задержанных в камерах предварительного заключения, пыточные условия содержания, жестокое, унижающее человеческое достоинство, обращение с заключенными в следственных изоляторах и колониях стали национальным бедствием.

«Через российские СИЗО и колонии за последние десять лет прошли четыре миллиона человек, – отмечает в своей статье (опубликованной в Приложениях этой брошюры) эксперт Института прав человека Лев Левинсон. – Сколько людей доставлялось и доставляется в отделения милиции – кто на три часа, а кто и, в нарушение всех законов, на трое суток, неизвестно никому. Но даже если считать ИВС, следственные изоляторы, колонии и тюрьмы, то в них побывал каждый четвертый живущий в стране взрослый мужчина, а в настоящий момент в этих учреждениях содержится почти 2,5 процента трудоспособного мужского населения. Более 10 тысяч заключенных ежегодно умирают от туберкулеза, других болезней, недоедания, из них 2,5 тысячи – до судебного приговора, не выдержав пытки предварительного содержания. Почти половина тюремного населения России (44%, а среди несовершеннолетних – 56%) – это обвиняемые или осужденные за кражи. Кражи, измеряемые отнюдь не миллионами долларов: часто это батон колбасы, моток проволоки.

Но если колонии, следственные изоляторы, ИВС хоть как-то, хорошо или плохо, контролируются прокуратурой, то в отделениях милиции – там, куда доставляются задержанные, регулярные злоупотребления властью творятся практически бесконтрольно. Во многих случаях задержанный (обоснованно или по ошибке доставленный в отделение милиции) подвергается избиениям, издевательствам, пыткам. Доказать же, что человека в милиции били, практически невозможно. Свидетелей нет. Туда, где бьют, посторонние не заглядывают. Большинство пострадавших не подают жалоб, боясь продолжения пыток, и лишь на суде часть их пытается сказать о применении насилия.

Масштаб проблемы столь велик, что вполне сопоставим с национальным бедствием».

Разумеется, беспредел в правоохранительных органах известен рядовым гражданам (как впрочем, и руководящему составу страны). И неудивительно, что многие россияне больше чем хулиганов боятся милиции. Люди не чувствуют себя защищенными правоохранительной системой страны. Об этом свидетельствуют данные социологических опросов, проводимые Аналитическим Центром Юрия Левады по заказу Фонда «Общественный вердикт»: в октябре 2004 года 73% россиян не доверяли правоохранительным органам; 84% считали проблему произвола российских правоохранительных органов серьезной и 71% уверены, что могут пострадать от неправомερных действий правоохранителей. Большинство респондентов (52%) не

отметили никаких существенных изменений в характере работы милиции за последние годы.

Подобные исследования 10-летней давности (в период государственного кризиса) имели примерно тот же результат, это свидетельствует о том, что страх перед произволом правоохранительных органов за последние годы практически не уменьшился.

В такой ситуации государству, чтобы справиться с произволом, необходимо внедрять механизмы защиты граждан. Именно поэтому общественные организации ставят вопрос о необходимости установления института общественного контроля в местах принудительного содержания как такового, со всеми надлежащими правами и обязанностями, правилами и законодательной базой на федеральном уровне.

Наша задача – преодолеть закрытость мест, где содержатся заключенные, восстановить и развить в условиях современного права утраченные традиции России.

Предыстория вопроса

Начало XIX века. Появляются различные формы общественного контроля и попечения над тюрьмами, которые имеют в Российской Империи государственную поддержку.

1819 год – под покровительством Александра I создано Общество Попечения о тюрьмах. В общество входили представители власти и видные общественные деятели.

1822 год – по всей России начинают действовать местные комитеты Общества. *«Общество имело ближайший надзор за заключенными, за размещением их по роду преступлений, за наставлением их в правила благочестия и доброй нравственности, за занятиями арестованных; от него зависело наложение дисциплинарных взысканий»* (Таганцев Н.С., Русское уголовное право. Лекции. Часть общая. Т.2 С.135.).

СССР. Исправительно-трудовое законодательство СССР включало в себя институт общественного контроля в виде наблюдательных комиссий, создаваемых при местных Советах. Однако функцию контроля за соблюдением прав человека они не выполняли.

После вступления в силу Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (№1 – ФЗ от 8 января 1997 года) возник правовой вакуум. Частью 1 статьи 23 УИК РФ предусмотрено содействие общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания. Согласно части 2 указанной статьи УИК РФ, общественные объединения могут осуществлять контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, «на основании и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

Таким образом, для восстановления исторически сложившегося института общественного контроля за учреждениями уголовно-исполнительной системы необходимо принятие специального федерального закона, регулирующего данные правоотношения.

Трудная судьба закона

История создания законопроекта «Об общественном контроле по соблюдению прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности».

1996 год. Комитет Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций приступил к работе над законопроектом. В основу был положен текст, подготовленный под руководством Сергея Пашина. В рабочую группу входили известные правозащитники: Валерий Абрамкин, Андрей Бабушкин, Сергей Вичин, Мара Полякова, Юрий Стецовский, Лев Левинсон. Возглавил рабочую группу Валерий Борщев, заместитель председателя Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций (фракция «Яблоко»).

В феврале 1998 года В. Борщев был приглашен Правительством Великобритании с деловым визитом для изучения деятельности системы пенитенциарных учреждений. Во

время поездки В. Борщев ознакомился с опытом работы Советов Визитеров Великобритании по контролю за соблюдением прав человека в местах изоляции. Опыт работы этой общественной организации привлек внимание В. Борщева, и по возвращении в Россию он предложил включить в план работы Государственной Думы разработку принципиально нового для России законопроекта по организации общественного контроля за соблюдением прав человека в местах лишения свободы.

Март 1998 – март 1999 года. Под руководством В. Борщева разрабатывается законопроект «Об общественном контроле за обеспечением прав лиц, находящихся в местах изоляции, и о содействии общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, и мест содержания под стражей». В основу законопроекта положен опыт деятельности Ассоциации визитеров Великобритании.

Осень 1999 года. На заседании Государственной думы РФ, где в первом чтении рассматривался законопроект, на В. Борщева, представлявшего его с трибуны, обрушился шквал негодования по поводу общественного контроля. Вот выдержки из стенограммы:

«Кривельская Н. В., фракция Либерально-демократической партии России: Да, есть у нас сегодня такая страшная причина смертности в следственных изоляторах как обезвоживание организма, кислородная недостаточность, кислородное голодание и государственный произвол. Да, все это есть, но я вам напоминаю, что именно в нашем государстве в первую очередь принят закон о государственной защите подозреваемых и обвиняемых. Скажите: сколько можно говорить на тему защиты прав подозреваемых и обвиняемых?»

«Киселев В. В.: Я хотел бы в порядке обсуждения поднять один-единственный вопрос. Что такое общественная организация? Их еще называют организациями общественной самодеятельности, народной самодеятельности. У нас их любят называть институтами гражданского общества... Вы посмотрите, что здесь написано. Мы получаем еще одну контролируемую систему в лице этих так называемых общественных инспекторов, еще один надзорный орган. Зачем?»

«Чистоходова Р. В.: Уважаемые депутаты, я считаю, что этот законопроект принесет больше вреда, чем пользы, хотя он преподнесен нам как гуманный и демократический. Мы развалим следствие, поскольку непонятно какие общественные контролеры от общественных организаций будут иметь доступ... Поэтому я буду голосовать против и прошу депутатов взвешенно подойти к этому проекту закона».

Депутаты обрушились с критикой на общественные организации и В. Борщева. Выступление то и дело прерывалось «шумом в зале», гиканьем. Вот как «хотят» у нас контроля общества над тюрьмами, милицией и камерами ФСБ.

Ситуацию неожиданно переломил ярый противник В. Борщева по политическому лагерю генерал Макашов (посидевший к тому времени месяц в тюрьме): *«Исходя из личного опыта, я считаю, что контроль в данном вопросе нужен, потому что такая бесконтрольность приводит у нас к страшным делам. Я предлагаю поддержать в первом чтении».* Он предложил депутатам один месяц посидеть в тюрьме, но они не согласились даже на экскурсии побывать в тюрьмах. И подавляющим числом голосов проголосовали за общественный контроль.

27 октября 1999 года. Законопроект принят депутатами Государственной Думы в третьем чтении. За принятие закона проголосовало более 300 депутатов (конституционное большинство).

11 ноября 1999 года. Законопроект отклонен Советом Федерации по инициативе Правительства России.

Об этом периоде рассказывает Лев Левинсон, помощник депутата В. Борщева, секретарь рабочей группы: *«Модель вызвала неприятие в верхней палате, состоявшей тогда из губернаторов. Помимо справедливых возражений о крайне недостаточном*

числе инспекторов, которые, скорее всего, сосредоточатся в Москве и Петербурге, Совет Федерации высказался и против федерального статуса контролеров. Инкогнито из столицы, способные неожиданно оказаться в любом отделении милиции на управляемой и контролируемой губернаторами территории, были местному начальству не нужны. К тому же и Уполномоченный Олег Миронов отнесся тогда к закону весьма прохладно (позже он пересмотрел свою позицию и указывал на необходимость скорейшего принятия закона почти во всех своих ежегодных докладах). На тот же момент начальник Управления Уполномоченного Лариса Дементьева (впоследствии уволенная), выступавшая от имени О. Миронова на заседании Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по судебно-правовым вопросам, отвергла саму идею общественного контроля, исключив, в частности, возможность утверждения инспекторов омбудсманом. Год спустя О. Миронов утверждал, что, хотя и имел по закону некоторые замечания, Л. Дементьева исказила его позицию и превысила тем самым свои полномочия. Как бы то ни было, несогласованность позиций с Уполномоченным послужила одним из формальных оснований отклонения закона верхней палатой в 1999 году».

У правительства РФ (его возглавлял тогда небезызвестный Аксененко) было два основных предлога, чтобы противодействовать принятию закона и избавить коррумпированные правоохранительные органы от контроля общества.

Первый «довод» правительства: представитель государства (Уполномоченный по правам человека) не может вмешиваться в деятельность общественных объединений. Это была ложная, явно надуманная позиция, поскольку никакого вмешательства в деятельность общественных объединений не было и нет.

Законопроект предполагал создание группы федеральных общественных инспекторов (для начала – 50 человек), которые могли бы беспрепятственно в любое время дня и ночи, без предупреждения, посещать все места принудительного содержания, как пенитенциарной системы, так и милиции. Общественных инспекторов выдвигают общественные объединения, целью деятельности которых является содействие защите прав человека. В Англии визитеров утверждает министр внутренних дел, но поскольку предполагалось, что в России общественные инспекторы будут контролировать как учреждения Министерства юстиции, так и учреждения Министерства внутренних дел, то таким образом возникла идея об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. К тому же министр в Великобритании находится под жестким контролем общества, что снижает степень субъективного, произвольного решения. Российские министры пока не находятся под таким контролем общества.

Тем не менее, поправка в Закон об Уполномоченном по правам человека РФ и его праве утверждать таких общественных инспекторов была внесена.

Второе возражение правительства состояло в том, что общественные объединения якобы вмешиваются в деятельность государственных органов. Но контроль по соблюдению прав человека – это не вмешательство в деятельность государственных органов. Более того, многие общественные организации, такие как профсоюзы, общества потребителей, экологические организации и т.п., уже занимаются общественным контролем государственных структур.

Чтобы снять это возражение, была внесена поправка в Закон об общественных объединениях, которая давала им право заниматься общественным контролем в соответствии с законодательством.

Однако, несмотря на то, что все спорные положения законопроекта были сняты, правительство настояло на блокировании законопроекта.

Осень 1999 года. Для создания компромиссного варианта законопроекта была создана согласительная комиссия Совета Федерации. Так как в третьей Думе В. Борщев уже не был депутатом, дальнейшее продвижение идеи общественного контроля взял на себя председатель Комитета по делам общественных объединений коммунист Виктор Зоркальцев. Текст, выработанный в 2000 году согласительной комиссией, полностью учитывал все пожелания Совета Федерации: утверждение инспекторов было возложено не на Уполномоченного, а на региональные законодательные собрания, кроме того было

предложено создавать наблюдательные комиссии при каждом учреждении, будь то отделение милиции или колония.

Но редакция, предложенная согласительной комиссией, не прошла через новую Думу. На рассмотрении согласованного варианта в июне 2000 года представитель Президента Александр Котенков заявил, что поскольку СИЗО и уголовно-исполнительная система находятся в федеральном подчинении, утверждать инспекторов на уровне органов власти субъекта Федерации нельзя. В результате закон был снят с рассмотрения.

К работе над новой редакцией законопроекта рабочая группа активно привлекала представителей ведомств. Авторы стремились к консенсусу. В состав группы был включен, пользующийся авторитетом в УИС (Уголовно-исполнительной системе) и МВД, профессор Александр Михлин. Проект неоднократно обсуждался на заседании думского Комитета с приглашением руководителей МВД и Минюста, направлялся в министерства на официальное согласование. Тем не менее, в августе 2001 года законопроект получил разгромный правительственный отзыв.

Правительство утверждало, что, во-первых, общественный контроль возможен лишь в исправительных учреждениях и недопустим в отношении следственных изоляторов, учреждений и органов внутренних дел. Во-вторых, заявлялось, что общественный контроль невозможен без принятия базового закона о государственно-общественных объединениях.

Относительно СИЗО правительство, мягко говоря, заблуждалось: Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» устанавливает, что «общественные организации контролируют деятельность учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов в пределах и порядке, установленных законодательством Российской Федерации» (ст. 38). Что касается утверждения о допустимости общественного контроля только со стороны государственно-общественных объединений, то оно основывается на сомнительном и не получившем дальнейшего законодательного развития положении закона «Об общественных объединениях», о «государственно-общественных» и «общественно-государственных» объединениях. Статья 51 названного закона не только предусматривает принятие специальных федеральных законов о подобных объединениях (называемых GONGO – Government Organized NGOs – НПО, организованные правительством), но и легализует их создание и деятельность в настоящее время «в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти». Однако само понятие «общественные объединения» противится возникновению таких кентавров. Статья 3 закона «Об общественных объединениях» определяет их как самоуправляемые формирования, создаваемые по инициативе граждан. Вживание в их ткань государственной арматуры – противоестественно. Взаимодействие НПО и правительственных органов должно строиться не путем создания таких сложносоставных организаций (в которых государство, естественно, всегда будет играть ведущую и подавляющую роль), а через развитие межсекторного диалога и сотрудничества на договорной основе.

Осень 2001 года. Правительственный отзыв свидетельствовал о неприятии самой идеи общественного контроля, попытках загнать проект на запасные пути несбыточных предположений. Это потребовало мобилизации всех сил сообщества: центральной трибуны и переговорных площадок Гражданского форума, Комитета ООН против пыток, совместных семинаров с британской Ассоциацией визитеров (старейшей британской общественной организацией, осуществляющей наблюдение за тюрьмами).

Декабрь 2002 года. Члены Коалиции НПО «За общественный контроль над закрытыми структурами», созданной в июне 2002 года, направили обращение к премьер-министру:

«Председателю Правительства Российской Федерации Касьянову М.М.

Уважаемый Михаил Михайлович! Обращаемся к Вам по поводу находящегося на рассмотрении в Государственной Думе проекта федерального закона «Об

общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности».

Проект, имеющий большую общественную значимость, подготовлен группой депутатов – представителей различных фракций при активном участии правозащитных организаций, имеющих большой опыт работы в пенитенциарной системе.

Законодательные инициативы в сфере общественного контроля за соблюдением прав заключенных рассматриваются Думой с 1997 года. Прошлый созыв палаты принимал аналогичный закон в трех чтениях, однако затем был отклонен Советом Федерации.

Новая редакция проекта, подготовленная еще в 2001 году к первому чтению, дорабатывалась Комитетом Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций при активном участии заинтересованных ведомств – Министерства юстиции и Министерства внутренних дел РФ. Был выработан согласованный вариант, учитывающий как необходимость действенного, а не формального общественного контроля, так и специфику процессуальной деятельности и режима учреждений уголовно-исполнительной системы.

Актуальность установления действенного контроля со стороны общества за обеспечением прав и свобод человека и гражданина, прежде всего в наиболее проблемных и традиционно закрытых областях государственной деятельности, таких, как места содержания заключенных, не вызывает сомнений. Мы знаем, насколько тяжелые условия сложились в российских следственных изоляторах (в официальном заключении Совета Европы эти условия названы «нечеловеческими»). Известно, сколь широко распространены и как сложно выявляются грубые нарушения прав задержанных в органах внутренних дел. Мы знаем, что и в исправительных учреждениях происходят нарушения прав осужденных. Очевидно, что эти тяжелейшие проблемы не могут быть решены самостоятельно государственными ведомствами, они должны решаться всем обществом.

К сожалению, сама концепция общественного контроля, содержащаяся в законопроекте, была отвергнута Правительством, как представляется, по надуманным основаниям.

Правительство утверждает, что Уголовно-исполнительный кодекс РФ допускает общественный контроль лишь в отношении учреждений, исполняющих наказания. Возможность осуществления такого контроля за деятельностью отделений милиции, следственных изоляторов и других мест принудительного содержания, по мнению Правительства, «законодательными актами, регулирующими деятельность этих органов, не предусмотрена».

С этим выводом нельзя согласиться. Во-первых, авторы отзыва заблуждаются относительно следственных изоляторов. Действующий Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» устанавливает, что «общественные организации контролируют деятельность учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов в пределах и порядке, установленных законодательством Российской Федерации» (статья 38). Что касается отделений милиции, других мест изоляции, то отсутствие в законодательных актах, регулирующих их деятельность, прямого указания на возможность осуществления общественного контроля вовсе не означает запрет на такой контроль, как это представляет Правительство.

Еще большее удивление вызывает второй аргумент Правительства. Выясняется, что даже в отношении учреждений, исполняющих наказания, общественный контроль возможен лишь со стороны неких несуществующих «государственно-общественных объединений». На чем основывается такой вывод, Правительство не уточняет.

Между тем, различная природа государственного и общественного контроля представляется очевидной. Государственный контроль осуществляют суд, Уполномоченный по правам человека, прокуратура, вышестоящие инстанции по ведомственной принадлежности. Общественный контроль – это инструмент непосредственного осуществления народом своей власти, сопоставимый с такими

формами народовластия как выборы и референдум. Стремление лишить общественный контроль самостоятельности, поставить его под дополнительный государственный контроль, продиктовано непониманием (или неприятием) основ демократии и гражданского общества. По сути, это стремление к недопустимому огосударствлению общественной деятельности.

Решительное сопротивление, оказанное Правительством законопроекту, наводит на мысль, что исполнительная власть не заинтересована в общественном контроле как таковом, поскольку он разрушает привычную закрытость структур, внутри которых происходят вопиющие нарушения прав человека.

Эта проблема горячо обсуждалась на Гражданском форуме. Уполномоченный по правам человека с трибуны пленарного заседания призывал органы власти поддержать закон об общественном контроле. В ежегодных докладах Уполномоченного на протяжении трех лет отмечалась недопустимая волокита с принятием этого закона.

Нам известно, что ответственным за подготовку официального отзыва на проект является Минюст России. Учитывая наступающую годовщину Гражданского форума, призываем Вас принять срочные меры по выработке согласованной правительственной позиции по законопроекту. Надеемся, что Правительство поддержит проект закона в первом чтении.

*Коалиция НПО
«За общественный контроль над закрытыми структурами»*

Давление оказалось бесполезным: после того, как командующий тюремным ведомством, заместитель министра юстиции Юрий Калинин официально заявил о согласии с законопроектом при представлении российского доклада на Комитете против пыток в Женеве, правительство пересмотрело свою позицию. В январе 2003 года в Думу поступил другой, положительный, отзыв за подписью В. Матвиенко, что, казалось бы, давало проекту «зеленый свет». Но не тут-то было: назначенное на 14 февраля 2003 года первое чтение законопроекта было перенесено по просьбе представителя правительства по причине необходимости уточнения некоторых деталей с профильным Комитетом Госдумы. Однако ни через месяц, ни через два никаких замечаний и уточнений со стороны правительства не поступило.

В. Борщев как член Комиссии по правам человека при Президенте РФ попросил Комиссию обратиться по этому вопросу к Президенту. Такое письмо за подписью председателя Комиссии Э. Памфиловой было направлено. У руководителя Администрации Президента А. Волошина состоялось совещание, на котором выяснилось, что Администрация Президента вовсе не считала нужным переносить обсуждение законопроекта, то есть, с ее стороны принципиальных возражений не было...

6 июня 2003 года. Перед обсуждением законопроекта в Госдуме 6 июня 2003 года фракция «Единая Россия» приняла решение голосовать «против». Так было и записано в рекомендациях Координационного Совета фракции: «Правительство – «за», голосование – «против». Очевидно, власть играла, прикрывая свое сопротивление позицией якобы независимых фракций. Цель была ясна: завалить проект. Пришлось отложить его рассмотрение.

Лето 2003 года. По инициативе общественных организаций председатель Комиссии по правам человека при Президенте России Э. Памфилова обратилась к президенту В. Путину на личном приеме с просьбой поддержать законопроект об общественном контроле. И он лично поставил на ее письме визу: «Поддержать и доработать».

16 сентября 2003 года. Состоялось первое чтение законопроекта «Об общественном контроле». Докладывал проект закона с трибуны Госдумы РФ Виктор Ильич Зоркальцев. Депутаты хоть и пытались переиначить фразу президента на «Доработать и поддержать», но никуда не делись – взяли «под козырек». Законопроект благополучно миновал необходимый этап.

Это была большая победа правозащитников. Потому что первое чтение означает, что принята концепция, которую уже нельзя существенно менять на дальнейших слушаниях.

О дальнейшей многострадальной судьбе закона рассказывает В.В. Борщев:

«Как вы знаете, Президент поддержал закон. У Минюста, правда, была небольшая претензия – там действительно надо доработать главу о содействии учреждениям УИС, ее надо расширить. Вот и все, что считает Минюст. И все необходимые поправки мы с Минюстом внесем. А вот с МВД – проблема. Представитель МВД выступил на заседании рабочей группы и попросил вывести из закона контроль над учреждениями МВД, то есть ИВС и отделения милиции. Я заметил, что это противоречит позиции Президента, потому что на встрече Э. Памфиловой с Президентом речь шла прежде всего о милиции, и Президент сказал «да, да, я знаю», эта ситуация действительно его тревожит.

Хочу сказать, что судьба закона находится под контролем у нас и Президента. Ситуация эта непростая, но мы всегда занимаемся непростыми ситуациями, к этому надо будет относиться спокойно, по рабочему, я все-таки верю, что мы доведем дело до конца, все поправки будут приняты.

Да, и еще, Алексей Попов, нынешний председатель Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы РФ, предложил вывести из закона Лефортово (ФСБ), мол, мы с этими ведомствами не договаривались. А мы и не должны договариваться – есть поправки Президента, есть поправки Правительства, ничего на этот счет ни Президент, ни Правительство не говорят. Я считаю, что это нонсенс, что Лефортово находится в ведомстве ФСБ – это нарушение обязательств перед Советом Европы, это вообще нарушение правовых норм – не может ведомство, ведущее следствие, содержать подследственных в своем учреждении, ведь именно на этом основании СИЗО были переданы Минюсту (ранее принадлежали МВД).

У нас нет никакой информации, есть ли там нарушения прав человека или нет, то есть, мы лишены возможности отслеживать, что там происходит. Это противоречит всем нормам прозрачности, доступности для контроля общественности. Поэтому предложение Попова, конечно, мы не можем поддержать.

Осенью 2004 года нам на помощь пришел Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Владимир Петрович Лукин. Есть информация (пока не подтвержденная официально), что он на приеме у Президента России В. Путина вновь получил положительную визу на письмо с просьбой поддержать законопроект об общественном контроле, со словами «Будет больше порядка» Президент подписал письмо.

Второе чтение состоится, скорее всего, в начале 2005 года. Вся надежда на визу Президента».

Международный опыт

В Англии и Уэльсе при каждой тюрьме сформирован Совет Визитеров из горожан близлежащего города или поселков. В газетах даются объявления, и на конкурсной основе в Совет Визитеров принимают любого порядочного гражданина, будь то владелец частного ресторанчика, школьный учитель или кто-то еще, кому не безразлична участь заключенных, живущих за тюремной стеной. При этом членам Совета выдают ключи практически от всех помещений тюрьмы, почти так же, как и персоналу тюрем, предоставляют в полное распоряжение комнату в офисе тюрьмы, и – что самое главное – наделяют правом приходить в любое время дня и ночи, общаться с заключенными наедине и столько, сколько потребует. При этом визитер ходит по тюрьме без сопровождения руководящих и неруководящих представителей персонала, самостоятельно открывает двери и закрывает их за собой. Визитеров постоянно обучают на специальных курсах, проводимых Тюремной Службой.

Совет Визитеров обычно собирается на ежемесячные собрания с целью анализа работы, выполненной за предыдущий месяц, составления плана работы на текущий месяц, а также коллективной оценки положения в учреждении на текущий момент.

Начальник тюрьмы обычно присутствует на заседании и отчитывается о положении в учреждении по следующим пунктам: размер тюремного населения, перестройка или другие работы в учреждении, инциденты (такие как самоубийства и их попытки, взятие заложников, нападения, побег и т.д.), отношения между сотрудниками и изменения в составе персонала, важные нововведения, исходящие от руководства Тюремной Службы, новая информация для персонала, инструкции и указания Тюремной Службы.

Все до мелочей предусмотрено, регламентировано, например, компенсации. В том случае, если члену Совета при выполнении обязанностей причинят телесные повреждения (к счастью, таких случаев практически не зарегистрировано), позиция Департамента состоит в том, что государство обычно не берет на себя страховые расходы. Однако Министерство внутренних дел в качестве арендатора тюремных владений признает за собой обязанность заботиться о тех, кто посещает эти владения, и обеспечивать их безопасность. В случае если член Совета при правильном выполнении своих обязанностей получил телесные повреждения, или был нанесен ущерб его собственности, что явилось результатом халатности тюремных властей, Министерство внутренних дел по закону обязано выплатить компенсацию. В случае если обязанность Департамента очевидна, дело должно быть решено без суда. В других случаях, если телесное повреждение не явилось результатом халатности со стороны Министерства внутренних дел, требования компенсации рассматриваются с пониманием и симпатией по принципу *ex gratia*, принимая во внимание особое положение членов Советов визитеров и важность их общественного служения.

Казначейство признает, что на членов Советов Визитеров распространяется действие Раздела II Основной пенсионной схемы государственных служащих, и выплаты по увечью, предусмотренные в этом документе. В общих словах, по нему пострадавшему лицу (или его/ее иждивенцам) обеспечивается гарантированный минимальный доход из общественных фондов в случае, если он/она был убит или ранен при обстоятельствах, связанных с исполнением служебных обязанностей. Все выплаты и компенсации согласно правилам о выплатах по увечью производятся по усмотрению Казначейства Ее Величества, рассматривающего каждое отдельное требование в свете связанных с ним фактов. Каждый член Совета, получивший телесные повреждения при выполнении своих служебных обязанностей, должен внести запись в Книгу несчастных случаев, ведущуюся в учреждении (после консультаций на месте по поводу действий, которые должны быть предприняты по результатам несчастного случая) и должен, как можно скорее проинформировать Секретариат.

Положительного отзыва правительства о законопроекте об общественном контроле в местах принудительного содержания в России удалось добиться во многом благодаря привлечению Секретариата Советов Визитеров Великобритании.

Как уже говорилось, В. Борщев инициировал законопроект, вернувшись из деловой поездки по приглашению Правительства Великобритании в феврале 1998 года, где среди множества других мероприятий провел деловую встречу с сотрудниками Секретариата Советов Визитеров (в другом переводе его еще называют Совет Посетителей). Тогда-то и возникла идея привлечь Совет Визитеров для продвижения закона об общественном контроле в России.

Руководителю Секретариата Советов Визитеров Питеру Керуэну было направлено письмо с предложением сотрудничества. После некоторых раздумий Питер Керуэн прислал ответ, в котором дал согласие на совместную работу. Проект был поддержан Британским Советом (тогда он еще работал в России по программе прав человека).

С 1 апреля 2002 года по 31 марта 2003 года Московский региональный Общественный Благотворительный Фонд «Социальное Партнерство» вместе с Секретариатом Советов Визитеров Тюремной Службы Ее Величества Королевы Великобритании реализовали проект по программе российско-британского развития «Визит в тюрьму: эксперимент по отработке механизма общественного контроля по обеспечению прав человека в местах принудительного содержания». Цель проекта – установление института общественного контроля на основе опыта, накопленного

Советами Визитеров Великобритании, международным сообществом и российскими правозащитными организациями.

В Россию были приглашены Руководитель Секретариата Советов Визитеров Питер Керуэн (Peter Curwen) и члены Советов Визитеров различных тюрем Англии: Брайан Бейкер (Bryan Baker), Патрисия Брэдбэри (Patricia Bradbury), Алистер Клайд (Alastair Clyde), Джулиан Элис (Julian Ellis). Они встретились с заместителем министра юстиции России Ю. Калининым, руководством и ведущими специалистами Главного Управления исполнения наказаний (ГУИН) Минюста России во главе с В. Ялуниным.

В этих ведомствах англичан слушали с огромным интересом. Выяснилось, что, несмотря на довольно прочные и давние партнерские связи российской тюремной службы с английской и частые поездки в Великобританию для изучения опыта организации тюремного дела, опыт общественного контроля Советов Визитеров оставался неизученным нашими соотечественниками.

5 июня 2002 года в Государственной Думе РФ совместно с английскими коллегами был проведен круглый стол «Общественный контроль в пенитенциарной системе: опыт и проблемы». С российской стороны присутствовали руководители пенитенциарной системы во главе с заместителем министра Ю.И. Калининым, представители МИД РФ, Посольства Великобритании в РФ, неправительственных организаций, уполномоченных по правам человека в регионах.

Для справки:

Совет Визитеров (СВ) (недавно переименован в Independent Monitoring Boards (IMB)) является органом, учрежденным законом и прикрепленным к тюрьмам и колониям для преступников. Советы существуют в сегодняшнем виде более ста лет. Членами совета являются люди, назначенные Государственным Секретарем, которые, согласно Акту о тюрьмах 1952 г., имеют право «в любое время входить в тюрьмы и... получать свободный доступ к любым их частям и к любому заключенному» и должны «часто посещать тюрьмы и выслушивать любые жалобы заключенных и сообщать Государственному Секретарю о любых обстоятельствах, заслуживающих, по их мнению, внимания».

Цель СВ формулируется так: «...Во всех своих делах Совет будет поддерживать принципы справедливости и гуманизма в обращении с заключенными, отдавая должное поддержанию дисциплины, интересам и соображениям персонала».

Основные обязанности Совета:

- следить за удовлетворительностью условий содержания в тюрьмах, управления тюрьмами, обращения с заключенными;
- обращать внимание правительства на любые обстоятельства, того требующие;
- сообщать Государственному Секретарю о любых обстоятельствах, того заслуживающих.

Недавно СВ подвергся внутренней инспекции и, возможно, в будущем, если все рекомендации будут приняты, его деятельность будет немного изменена. В частности, высказывалось пожелание, чтобы основное внимание уделялось работе с заключенными и в меньшей мере с персоналом. В своем докладе по результатам инспекции рабочая группа отметила, что надзор в тюрьмах осуществляется Советом на высоком уровне. Отмечалось, что Советы могут сделать многое для защиты благополучия заключенных и повышения качества программ подготовки заключенных к освобождению. В доклад было включено замечание баронессы Штерн, высказанное на прениях в палате лордов: «Я связана с СВ много лет и участвовала в мероприятиях по подготовке кадров и встречах. Я всегда покидала эти собрания с мыслью о той силе, которую представляют собой люди такого уровня, посвятившие себя работе с тюрьмами...».

Система СВ в Англии и Уэльсе получила международное признание как хорошая, рабочая модель. СВ полагает, что его долгом является делиться своим опытом с другими странами и будет счастлив содействовать развитию аналогичных систем. Ясно, что России предстоит пройти определенный путь в этом направлении, и Советы Визитеров

были бы очень рады взять на себя основную часть инициативы по достижению осязаемого прогресса. Ценным побочным результатом для Советов Визитеров оказалось бы то обстоятельство, что международное признание положительно отражается на образе организации и способствует ее привлекательности для потенциальных высокопоставленных сотрудников Советов.

Совет Визитеров взял на себя следующие задачи (в сотрудничестве с Россией):

- обеспечение основной информацией о работе СВ;
- консультирование на основе опыта развития законодательства в Англии и Уэльсе;
- обеспечение ориентирами при выработке стандартов и путей их мониторинга;
- консультирование по вопросам создания эффективных рабочих отношений между СВ и начальниками тюрем и министрами;
- внесение вклада в разработку материалов для подготовки наблюдателей и их распространение;
- знакомство российских партнеров с системой СВ в Англии и Уэльсе, и организация посещений тюрем для бесед с членами СВ и персоналом тюрем;
- в случае надобности, в организации знакомств с высшими начальниками в Управлении Тюрьмами;
- продолжение диалога после завершения проекта для возможной помощи в последующих преобразованиях.

Визитеры от Секретариата имеют опыт в сфере законодательства, создания рабочих отношений в тюрьмах и других областях, создания письменных инструкций для министров и членов Советов, знания работы Управления Тюрьмами, создания структур и процедур. Участники проекта имеют богатый опыт работы в тюрьмах разных категорий и также существенный опыт подготовки и обеспечения тренингов для наблюдателей.

МРОБФ «Социальное Партнерство» перевел «Справочник члена Совета Визитеров» на русский язык (впервые в истории), что заняло около 200 страниц. Текст был разослан по Информационной сети «HRO-Visit» членам Коалиции НПО «За общественный контроль над закрытыми структурами». В печатном варианте текст был распространен среди участников совместного с Московской Хельсинкской Группой «круглого стола» 21-23 мая 2004 года (пос. Московский). В ближайшее время будет изыскана возможность издания Справочника.

«Общественный контроль в пенитенциарной системе: опыт и проблемы»

*Из стенограммы «круглого стола»,
организованного МРОБФ «Социальное Партнерство» по программе
российско-британского развития Британского Совета
Государственная Дума РФ, 5 июня 2002 года*

П. Керуэн: Добрый день, дамы и господа. Для нас очень большая честь и привилегия оказаться в Москве и участвовать в этом проекте, который, как мы надеемся, будет содействовать созданию надлежащего общественного контроля в пенитенциарной системе. Мы собираемся рассказать о работе Советов Визитеров в Англии и Уэльсе, осветим некоторые оттенки в работе Визитеров. Мои коллеги представятся сами.

Я – Питер Керуэн, руководитель Секретариата Советов Визитеров Великобритании. Секретариат является частью Министерства внутренних дел. Я отвечаю за то, чтобы оказывать поддержку локальным Советам Визитеров. Вначале я представлю некоторую общую информацию о Советах Визитеров.

Структура надзора в Великобритании существует уже давно. Независимое инспектирование тюрем осуществляется в Англии 400 лет. Раньше действовал специальный Комитет мировых судей для надзора над тюрьмами. Только в 1877 году этот надзор принял цивилизованный современный характер. В 1960 году для надзора над

тюрьмами была принята система бесплатно работающих людей, то есть волонтеров. Их задача – принимать жалобы от заключенных и выносить по ним суждения.

Подходы к независимому инспектированию с годами претерпевали эволюцию. В основу сегодняшней системы надзора легло постановление 1897 года, когда был принят соответствующий парламентский акт. Этот акт был изменен расширенной версией. Последняя ревизия была предпринята под руководством сэра Питера Лойда, который был министром тюрем в прошлом правительстве консерваторов. В ходе доклада я буду касаться рекомендаций, которые он дал. Одним из последних изменений (1992 г.) было решение о лишении членов Советов Визитеров права выносить окончательные отрицательные выводы не в пользу заключенных. Это было естественным следствием целой серии жалоб, которые указывали на недостаточную независимость некоторых членов Советов, и нарастающего скептицизма заключенных, у которых возникло ощущение, что члены Советов Визитеров воспринимали персонал тюрем, особенно директоров, как своих коллег. Специальная комиссия, которая была образована для пересмотра деятельности членов Советов, выявила значительную неуверенность среди заключенных и персонала тюрем в том, что члены Советов Визитеров способны выносить независимые суждения. Потому было установлено, что право на негативное решение ослабляет независимость Советов.

Акт о тюрьмах 1952 года устанавливает, что каждая тюрьма в Англии и Уэльсе обязана иметь свой собственный Совет Визитеров. В настоящее время требуется, чтобы из них как минимум двое были мировыми судьями. На членах Советов лежит большая нагрузка, регламентированная правилами. Эти правила следующие:

- Член Совета обязан давать визу на продолжительность заключения в карцер. Персонал тюрем имеет право по разным причинам помещать заключенных в карцер. И члены Советов должны давать на это разрешение.

- Члены Советов обязаны выслушивать жалобы и заявки заключенных. Они должны немедленно осведомить непосредственно Государственного Секретаря о любых противоправных действиях, направленных против заключенных. Члены Советов должны немедленно доводить до сведения Госсекретаря любые нарушения, заслуживающие, на их взгляд, внимания. Они должны в случае необходимости делать доклады Министру. По каким-то вопросам Министр со своей стороны может сам затребовать отчет от членов Советов. Кроме того, члены Советов обязательно должны составлять ежегодный отчет о состоянии тюрем и их управлении. Доклады должны включать советы и предложения членов Советов, которые они считают нужными. Министр обязан прочитать все 137 местных отчетов. И должен адресовать персональный ответ каждому из председателей местных Советов.

Мы также просим Советы, хотя это и не регламентировано правилами, распространять отчеты среди местного общества, таким образом, осведомляя общественность о состоянии дел.

Чтобы члены Советов могли осуществлять свою роль, у них есть регламентированное право доступа в любую тюрьму, в любую ее часть в любое время дня и ночи. Единственная причина, по которой они могут получить отказ в посещении тюрьмы, это обоснованное распоряжение начальника тюрьмы, которое касается безопасности. Это не значит, что руководитель тюрьмы может не допустить членов Советов, не имея на то очень веских причин. Для любого такого решения члены Советов требуют очень обоснованных доводов.

Члены Советов обязаны встречаться на своих собраниях не реже, чем раз в месяц. Члены Советов обязательно должны посещать тюрьму не менее одного раза между этими совещаниями. В целом частота посещений может различаться. Частота посещений может зависеть от размера тюрьмы или от характера сложности вопросов, которые стоят перед Советом. Нормы существуют, но некоторыми Советами посещения осуществляются ежедневно.

У членов Советов есть также прямой доступ к руководству тюрьмы. И к Верховному руководству всей тюремной системы – к Управляющему тюрьмами Ее Величества и Министру внутренних дел. Кроме того, если Советы нуждаются в том, чтобы усилить давление на правительство, они могут напрямую обращаться к членам парламента. В

таких условиях члены парламента адресуют прямой запрос Министру и могут поставить так называемый парламентский вопрос на рассмотрение в Палате Лордов.

Часто предыдущие министры воспринимали Совет Визитеров как третью ногу в своеобразной треноге. Две другие ноги – это Омбудсмен по вопросам тюрем и Верховный Инспектор Ее Величества по вопросам тюрем. Верховный Инспектор и Омбудсмен назначенные, оплачиваемые люди. Итак, вместе они составляют систему контроля. Они взаимно дополняют друг друга. Но их роли различаются между собой.

Верховный Инспектор – подобно Советам – это своего рода сторожевая собака. Но структуры Верховного Инспектора посещают тюрьмы не чаще чем раз в два-три года. И время этих инспекций тоже ограничено. Роль Верховного Инспектора – это регулярная статистическая инспекция тюрем в Англии и Уэльсе и составление докладов Госсекретарю. Подобно Советам он может также получать жалобы от заключенных. Но суть его роли состоит в том, что он представляет независимую инстанцию для апеллирования в тех случаях, когда жалобы заключенных не получили надлежащего ответа в пределах самой тюремной системы.

Советы имеют свое представительство на уровне Национального Совета. Это комитет из семи человек, который формируется в результате выборов. Каждый член такого Национального Совета осуществляет свои функции в течение трех лет. Каждый из этих людей в течение года может быть председателем. Все члены местных Советов могут выдвигать свою кандидатуру на право участия в Национальном Совете. Во время их работы в Национальном совете, они также продолжают осуществлять свои функции в местных Советах. Роль Национального Совета состоит в том, чтобы направлять Верховному Управляющему Тюрьмами и Министру внутренних дел все сложные ситуации.

В вопросах общей политики Советов Визитеров и в случае предоставления Министру заключений, Национальный Совет и Секретариат работают вместе, как коллеги. Глава Секретариата – это нанятый работник, занявший свое место в результате длительной карьеры и являющийся ответственным перед Министром за то, чтобы Советы работали эффективно. Наверное, мне стоит объяснить различие между Министром и Слугами Народа.

В каждом министерстве существует министерская команда. В нее входят члены верхней палаты парламента – Палаты Лордов. Они выбираются на пост премьер-министром и его основными помощниками. Такого рода команда в Министерстве внутренних дел состоит из семи человек. В сферу их интересов и обязанностей входят проблемы уголовной политики, иммиграции и беженцев, некоторые другие.

Кроме того, существует большой аппарат людей, поддерживающих министерскую команду и получающих зарплату. Они называются Слугами Народа.

Министры отвечают за характер широкой политики в министерствах. Вопросы подбора персонала входят исключительно в компетенцию Слуг Народа. Так они могут поддерживать Советы Визитеров и помогать им выполнять свои функции надлежащим образом. Например, я отвечаю перед своим министром за распределение количественного бюджета Советов Визитеров, который насчитывает 1 миллион 760 тысяч фунтов в год. До 1 апреля 2002 моим непосредственным начальником был Верховный Управляющий тюрьмами Ее Величества. Моя ответственность перед Министром внутренних дел и Верховным Управляющим Ее Величества в том, чтобы Секретариат во взаимоотношениях между Советом Визитеров и Министерством в первую очередь представлял интересы Правительства. И в случае полемики между этими сторонами я должен принимать сторону Правительства. В действительности же и Министры и Верховные Управляющие Тюрьмами всегда строго настаивали на том, чтобы Советы получали всевозможную поддержку, чтобы сделать их работу максимально эффективной, независимо от того, насколько смущающими могут оказаться их сообщения, их открытия. Их позиция состоит в том, чтобы узнавать как можно больше о положении дел в тюрьмах. Узнавать обо всем как можно раньше – их прямой интерес. Для них неприемлемо, если проблема назревает без их ведома и становится достоянием общественности раньше, чем они могут принять меры. Такая позиция с их стороны оказывает неоценимую помощь мне и моим коллегам по Секретариату. Она предоставляет нам возможность сделать работу Советов более эффективной. Несмотря на то, что Секретариат работает как бы в

пределах Службы Управления Тюрьмами, это не создает каких-либо препон в нашей работе. Тем не менее, существует проблема служебного отделения Секретариата. С недавнего времени Секретариат перешел в ведение уголовной политики.

Секретариат насчитывает 14 человек. В наши обязанности входит поддержка местных Советов и Национального Совета. Тем самым мы оказываемся Советниками Министра по вопросам политики, помогаем Министру назначать новых членов местных Советов Визитеров и в продлении их полномочий по истечении срока. Мы отвечаем за организацию и проведение тренингов для членов местных Советов Визитеров. Мы помогаем местным Советам находить новых членов. И способствуем публикациям о роли Советов. Мы можем рекомендовать местным Советам как лучше работать, мы отвечаем за своевременное обновление и корректировку действий руководства местных Советов. Кроме того, разрабатываем методические пособия для членов местных Советов.

Все члены Советов – волонтеры, и не получают денег за свою работу. Впрочем, оплачиваются транспортные расходы для проезда от места жительства к тюрьмам. Вообще, нам очень повезло, что в Великобритании существует развитая культура для волонтеров. Тем самым в обществе всегда найдется много людей, которые отвечают соответствующим требованиям и могут помочь. Происхождение членов Советов Визитеров самое разнообразное, и мы всегда стремимся к тому, чтобы разнообразить их состав. Мы стараемся привлекать как можно больше людей к этой работе.

Одна из проблем, с которой мы столкнулись, это недостаточная осведомленность общественности о роли Советов Визитеров. Еще одна – это собственно название «Советы Визитеров». Это название не передает смысл. Так что вероятно в ближайшем будущем название будет изменено, скажем, на что-то вроде «Совет независимого мониторинга тюрем Ее Величества».

В настоящее время вся система Советов Визитеров насчитывает 1525 членов, которые осуществляют контроль над 137 тюрьмами. В Советы входит примерно равное число женщин и мужчин, хотя распределение может носить не совсем ровный характер. Все члены Советов назначаются Министром, который отвечает за значительный спектр назначений в самых разных темах. Набор новых членов Советов лежит, прежде всего, на председателе местного Совета. Каждый Совет постоянно рекрутирует новых членов, занимается поиском новых людей. Как правило, председатель Совета совместно с двумя другими членами рекомендует нового члена. И передает в Секретариат свое заключение вместе с протоколом его интервью для дальнейшего рассмотрения.

Прежде всего, проверяется безопасность. Если проверка дает удовлетворительные результаты, то соответствующий чиновник рассматривает заключение руководства Совета и передает Министру свое заключение для окончательного решения. Иногда члены Секретариата не соглашались с руководством местного Совета относительно кандидатуры, потому что бывает так называемый местный взгляд на кандидатуру. Наконец Министр не всегда соглашается с рекомендациями по поводу назначений, но отрицательное решение министра остается открытым для общественного внимания. Кроме того, может быть серьезное сопротивление со стороны члена парламента, который представляет данный регион. Решение министра о неназначении никогда не может базироваться на политических мотивах. Как правило, это может касаться вопросов баланса между членами Совета, скажем, по числу мужчин и женщин, или по возрасту, или в том случае если не представлены какие-то этнические меньшинства. После принятого назначения проводится программа тренинга, который ведется как на местном, так и на общенациональном уровне.

Сначала члены Совета назначаются на три года. Но они могут подавать заявки на продление срока. Не существует верхнего возрастного предела для членов Советов. И никакого ограничения в сроках для исполнения обязанностей. Наконец, нет никаких критериев относительно соответствия этой должности. Основные качества – это личная заинтересованность, наличие свободного времени и преданность делу. Эти свойства чрезвычайно важны. Конечно, существует некоторое количество требований, предъявляемых к членам Советов. Мы работали над этими критериями в последнее время. Нам особенно нужны люди, которые после соответствующей подготовки оказываются в состоянии понимать политику управления тюрьмой, обладают достаточной долей настойчивости в тех случаях, когда они правы, и которые по

возможности не вступают в острую полемику с руководством тюрьмы, то есть в состоянии плодотворно сотрудничать с руководством тюрьмы, создавая ситуацию постоянного согласия.

Понятно, что такая система не могла не наработать очень серьезные требования. Как я уже отмечал, Верховный Управляющий тюрьмами Ее Величества действительно заинтересован в том, чтобы система работала независимо и полноценно. Я думаю, что никакая система наблюдения не могла бы эффективно работать без поддержки со стороны чиновников.

В. Зоркальцев, председатель Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы РФ:

Я обескуражен выступлением Питера Керуэна. Мы полагали здесь, в России, что совершаем революционный прорыв, работая над этим законопроектом вот уже три года. Оказывается, мы изобретаем велосипед, причем, не лучшей конструкции. Мне это напоминает работу, которую мы проводим по созданию гражданского общества в России, и открываем для себя идеи, которые 400 лет назад уже прописаны.

По поводу закона об общественном контроле. Мы практически уже вынесли на обсуждение этот законопроект на заседании Палаты. А теперь, после такого обстоятельного аргументированного выступления, нам придется активно поработать над его переделыванием.

Я должен отметить, что идея такого закона в России генерирована депутатом Валерием Васильевичем Борщевым, он основной движитель этого законопроекта. Наш принцип построения Комитетов несколько необычный, в Комитеты входят представители разных партий, но что касается этого законопроекта, то в его продвижении наблюдается единство. Из чего мы исходим? Вот несколько цифр. Я ссылаюсь на данные заместителя министра юстиции Юрия Ивановича Калинина. Тюремное население нашей страны составляет более миллиона человек. Запомним эту цифру для дискуссии. И почти 27 процентов из них – молодые люди. Опасных преступников из этого контингента – 12-16 процентов. Остальные 84 процента – это задача общества, если мы не хотим, чтобы тюремная система перемалывала людей. Юрий Иванович (*замминистра юстиции Ю. Калинин – ред.*) мне подсказывает, что оборот системы составляет 5 миллионов человек. Вы понимаете, что обеспокоило депутатов? Не факты совершенных преступлений, хотя и это очень важно. Человек осужден и лишен свободы. Задача предполагаемого закона состоит в том, чтобы объединить усилия заинтересованных структур, чтобы за время прохождения этого срока заключенный хотя бы не стал хуже. Ведь там он и болеет, и подвергается воздействию агрессивной местной среды. Добавлю, что это 2,5 процента трудоспособного населения, которое 10-15 лет назад давало какую-то часть валового продукта страны, а теперь и этого нет, потому что человек растерял многие навыки, приобретенные ранее.

Закон готов, мы представили его на обсуждение, правда он имеет издержки из-за отсутствия у нас опыта. Должен сказать, что мы очень медленно шли навстречу друг другу. Мы учитывали интересы и работников пенитенциарной системы, и стремление правозащитных организаций принимать участие в судьбе этой системы, и нам кажется, что в первом приближении мы нашли какой-то компромиссный вариант. Мы старались всесторонне учесть интересы пенитенциарной системы, потому что, должен вам сказать, эта система тоже заслуживает поддержки и участия, и может даже еще большего участия, чем те люди, которые сидят в тюрьмах. Они как бы взаимосвязаны. И государство, кажется, начинает это понимать. Я считаю, что привлечение общественности – это единственный выход из ситуации. Думаю, что в России нескоро появятся наблюдатели, которые будут иметь ключи от всех камер, чтобы их посетить в любое время. Но даже если будет сделано даже то небольшое, что намечено этим законом, люди почувствуют облегчение своей участи, будет пробита первая брешь, будет преодолен первый барьер, кстати, и в сознании людей. И тогда законодатели, общественные организации расширят влияние общества на судьбу этих людей. Я уверен, что появятся и спонсорские вливания в обустройство, и многое, многое другое – спектр деятельности очень широк.

И еще об одном. Мы, в конце концов, очень сузили требования к этому закону. Настолько, что чуть было не поссорились. Он казался на первый взгляд безликим, ненужным, декларативным и вообще бесполезным, и, казалось, не имело смысла выносить его на обсуждение. Но здравый смысл все-таки победил. Важность и значение этого закона, если он пройдет, будет в том, что будет пробита брешь, этим законом мы законодательно установим заинтересованность, казалось бы, несовместимых органов в России в совместных действиях по облегчению участи заключенных. И опять-таки я лично исхожу не из филантропии, не из человеколюбия. А из того, что человек должен нести наказание в той мере, в том объеме, в тех условиях, которые определены судом, но ни в коем случае не более. Лишив человека свободы, мы должны сделать все, чтобы сохранить его для общества. Вот на разрешение этих проблем и направлен законопроект, который мы пытаемся провести через два созыва в течение почти пяти лет.

Ю. Калинин, заместитель министра юстиции России:

В. Зоркальцев четко определил ситуацию и проблемы. Первое – остановить вал людей, поступающих в наше ведомство. И второе – не забывать, что человек в местах лишения свободы должен оставаться нормальным человеком и возвращаться в общество не сломленным. Социальная реабилитация не должна быть непреодолимым препятствием. Мы считаем, что реабилитация должна начинаться со дня признания человека виновным. Активная социальная реабилитация человека, это возможность получения образования, это максимально возможные контакты человека со свободой. У нас долгое время существовала и сейчас существует политика «больше и жестче», Уголовный кодекс чрезмерно перегружен карательными мерами, и поэтому не видна проблема исполнения наказаний. Нельзя «перемолотить» огромное количество людей и сделать из них каких-то уродов. Даже, находясь в местах лишения свободы, человек должен получать какие-то основы новой общественной жизни. Я не говорю о тех, кто, к сожалению, неисправим, отравлен криминальностью. Я имею в виду тех людей, которые попадают в места лишения свободы, совершив незначительные преступления, так называемые преступления средней тяжести.

Уже давно идет поступательное движение по изменению уголовного законодательства, уголовной политики, правоприменения. Реформа правоохранительной системы – это долгий и сложный путь. Мы давно работаем с общественными организациями правозащитными организациями. Нами пройден путь от конфронтации и непонимания к рабочим отношениям. Практика показывает, что эти отношения должны быть закреплены определенным законом.

Закон, конечно, требует доработки, в нем встречаются юридические, технические, редакционные неточности. Нам, наверное, нужно еще больше изучить практику работы правозащитных организаций, опыт зарубежных стран, понять, что сегодня возможно реализовать в нашей практике.

Я согласен с тем, что пора подумать о правах наших сотрудников. Они должны получать определенную поддержку и защиту общественных организаций, потому что испытывают огромные моральные и физические нагрузки. Это и крайне низкая зарплата, и текучесть кадров, это порой и негативное восприятие обществом их работы. Я полагаю, закон должен предусматривать эти обстоятельства.

Позиция Президента прозвучала в его Послании парламенту – не жестокость наказания определяет сегодняшнюю политику.

Г. Явлинский, председатель РДП «Яблоко»:

Мне очень приятно всех вас видеть. Ситуация, которая рассматривается на нашей встрече, поддерживается не только гражданской организацией, но также и политической, в частности, Российской демократической партией «Яблоко». Мы полагаем, что обсуждаемая сегодня тема пенитенциарной системы имеет особое значение.

В силу исторических особенностей нашей страны огромное число наших граждан знакомы с проблемами пенитенциарной системы, не имея личного опыта, пользуются горестным опытом близких и родственников. Не будет большим преувеличением сказать, что сегодня сложилась такая ситуация, что даже те граждане, что не отбывают срок, всегда готовы к этому. Я имею в виду, что сегодня судебная система России лишена

независимости, и это является общепризнанным политическим фактором, одним из инструментов для ведения политики в России, инструментом для достижения каких-либо целей, не связанных ни с правосудием, ни с Конституцией.

В условиях серьезной политической цензуры на основных телевизионных каналах, СМИ не имеют возможности информировать граждан о ситуации, связанной с коррупцией, преступностью. Информация о применении пыток недоступна общественному вниманию. Совсем недавно мы обсуждали коллизии вокруг процесса Ю. Буданова и знаем, как трудно понять подлинный смысл событий. В таких условиях работа над законопроектом является не только важным правовым, но, я бы сказал, и политическим моментом.

Говоря о судьбе законопроекта, можно сказать, что в нем отражается общее положение дел в законодательной правовой системе. Российское законодательство состоит из трех основных частей – это советское законодательство, новое современное, основанное на новой Конституции, законодательство, и правоприменительная практика, которая представляет собой удивительную смесь и того, и другого с таким названием «по понятиям».

В чем здесь особенность? Советское законодательство было построено на абсолютном приоритете государства по отношению к гражданину, человеку. Современное законодательство пытается, опираясь на российскую Конституцию, использовать право, поставив во главу угла права человека. Можно зафиксировать попеременный успех то одних принципов, то других. Собственно, сегодня решается вопрос, построит ли Россия в XXI веке государство, которое будет служить гражданам, где права человека и выражение личности будут главными приоритетами. Или в модифицированной форме мы вернемся к предыдущему состоянию.

Поэтому, думаю, что у этого закона будет долгая и сложная судьба. Я хотел бы пожелать всем присутствующим успеха не только в принятии этого закона, но и в том, чтобы вскоре он начал применяться на практике. Благодарю всех.

А. Бабушкин, Комитет «За гражданские права»:

Вопрос Питеру Керуэну. Эта система контроля в Великобритании с самого начала была или были попытки ранее создать систему общественного контроля?

П. Керуэн:

Сегодняшнее состояние – это результат эволюции.

А. Бабушкин:

Тогда и мы можем принимать этот закон, который будет эволюционировать в дальнейшем.

П. Керуэн:

Да, конечно.

А. Бабушкин:

В каких случаях визитер может быть отстранен от выполнения своих обязанностей? Часто ли такое происходило?

П. Керуэн:

Не очень часто. Чаще всего это происходит в тех случаях, если визитер прогуливает заседания Совета. Или «подпевает» руководству тюрьмы.

А. Бабушкин:

Вы упомянули о таком явлении, когда визитеры оказываются под психологическим влиянием, то есть существует опасность попасть под влияние руководства тюрьмы. Бывали ли случаи, когда визитеры оказывались под влиянием заключенных?

П. Керуэн:

Позвольте на этот вопрос ответить членам Советов Визитеров.

Ю. Эллис, член Совета Визитеров тюрьмы в г. Ноттенгем:

Одна из больших проблем для нас – это когда человек является членом Совета Визитеров длительное время. Постоянное сотрудничество с персоналом тюрьмы постепенно начинает сказываться на его позиции. С другой стороны есть и опасность того, что он окажется под влиянием заключенных.

П. Брэдбери, член Совета Визитеров, мировой судья:

Мы категорически не являемся социальными работниками. Я – мировой судья. Сейчас я связана с системой исправительных общественных работ. Мы совершенно определенно находимся там для того, чтобы все существующие правила, касающиеся обращения с заключенными и касающиеся персонала, выполнялись бы неукоснительно. Если мы обнаруживаем, что с заключенными обращаются несправедливо, мы не становимся при этом социальными работниками, мы привлекаем внимание к этому вопросу прежде всего руководство тюрьмы. И ожидаем от него, чтобы положение было исправлено. Если этого не происходит, мы обращаемся в вышестоящие инстанции.

В. Ойвин, помощник депутата ГД:

Есть ли у членов Советов Визитеров возможность обжаловать действия администрации в вышестоящей инстанции?

П. Керуэн:

Если, по мнению членов Советов, руководство тюрьмы нарушает закон, визитер может обратиться к его прямому руководству. Или, если дело принимает серьезный оборот, каждый визитер может обратиться напрямую к Верховному Управляющему тюрьмами Ее Величества.

П. Брэдбери:

В моей тюрьме был такой случай. Мы содержали в тюрьме бывшего начальника одной из тюрем, который попался на наркотиках.

Н. Таганкина, Нижний Новгород:

Были ли случаи, когда вы рекомендовали снять с должности руководителя тюрьмы?

П. Брэдбери:

Да, это иногда бывает.

А. Клайд, Секретариат Советов Визитеров:

На прошлой неделе Верховный Управляющий тюрьмами Ее Величества сместил одного руководителя тюрьмы. Это был прямой результат действий Визитеров.

Ю. Эллис:

Согласно нашим законам о тюрьмах, уволить нанятого работника несложно. Поэтому этим делом должны очень внимательно и осторожно заниматься прямые начальники этого работника, а не независимые наблюдатели.

Вопрос из зала:

Есть ли среди членов Советов Визитеров бывшие осужденные?

Ю. Эллис:

Три недели назад я посещал один из тренингов для членов Советов Визитеров. И один из членов этого Совета провел три дня в тюрьме за вождение автомобиля в нетрезвом виде.

Вопрос:

А что, это возможно? В принципе возможно ли бывшему осужденному за более серьезные преступления быть визитером?

А. Клайд:

Вообще-то можно.

П. Керуэн:

Очень мала вероятность, что бывший заключенный может оказаться членом Совета Визитеров. Там идет взаимоисключающая увязка: человека сажают в ту тюрьму, где он живет. А Совет Визитеров формируется из жителей той местности. И он может подпасть под влияние своих бывших сокамерников.

Г. Бодренкова, помощник депутата ГД:

Есть ли какая-то система поощрения волонтеров?

П. Керуэн:

Ничего, кроме оплаты дорожных расходов, не существует.

Ю. Эллис:

В своем отчете Министр постоянно благодарит нас.

Г. Бодренкова:

А время, которое затрачивается на эту работу, как-то возмещается?

П. Керуэн:

Вообще, когда человек подает заявку на членство в Совет Визитеров, ему объясняют, что на это надо будет тратить много времени. И при этом многие счастливы вступить в Совет Визитеров.

(Примечание: в настоящее время Совет Визитеров переименован в INDEPENDENT MONITORING BOARDS, руководителем Секретариата в декабре 2003 года назначен Норманн Маклейн (Norman Mclean – the Heard of Secretariat). Он также всемерно способствует нашему стремлению установить эффективный общественный контроль в пенитенциарной системе России).

Выступления, доклады членов Советов Визитеров Великобритании на этом Круглом столе, встречи с руководителями Минюста и ГУИНа, посещение тюрем Москвы и Московской области, Мордовии, развеяли сомнения, существовавшие среди некоторых работников Минюста и ГУИНа (а среди них были действительные противники законопроекта). Очень скоро и заместитель министра юстиции Ю.И. Калинин, и руководители ГУИНа прямо заявили, что они поддерживают законопроект об общественном контроле за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания.

Нас много

Надо отметить, что практически все правозащитное сообщество активно содействует созданию в России прочной законодательной базы для деятельности НПО в сфере общественного контроля пенитенциарных учреждений и уже отработывает механизм его внедрения в нескольких регионах.

В ходе этих экспериментов на практике отработываются действия общественных инспекторов в реальных условиях тюрем и колоний, налаживается взаимодействие представителей НПО с государственными структурами, работниками пенитенциарных учреждений. Очень важно отметить, что отработка механизма общественного контроля проводится во взаимодействии с Главным управлением исполнения наказаний (ГУИН) Минюста РФ, территориальными органами УИС. Десятки общественных организаций в трудах и муках рождают эту систему. Ведь в отсутствие закона, тем не менее, ряд неправительственных организаций добились возможности посещать тюрьмы и колонии на основе личного авторитета отдельных правозащитников.

На такой основе действует, например, Общественный центр «Содействие реформе уголовного правосудия» (Москва), Комитет «За гражданские права» (Москва), Московский региональный Общественный Благотворительный Фонд «Социальное Партнерство» (Москва), НПО «Нижегородское общество прав человека», «Школа мира» (Новороссийск, Краснодарский край), «Матери за права задержанных, подследственных, осужденных» (Краснодар), НПО «Мордовский республиканский правозащитный центр» (Саранск, республика Мордовия), НПО Пермский региональный правозащитный центр, Псковское региональное общественное движение «Вече», Кировский региональный правозащитный центр, АНО «Новороссийский комитет по правам человека», Коми правозащитная комиссия «Мемориал», Институт Общественных проблем «Единая Европа», Тульский правозащитный центр, Красноярский краевой общественный комитет по защите прав человека, Краевая общественная организация «Информационно-аналитический центр «Гражданское согласие» (Пятигорск Ставропольского края), Общественная организация «Человек и закон» (Республика Марий Эл), Общероссийское Движение «За права человека», Независимый экспертно-правовой совет (НЭПС), Общественная организация «Сретенье» (г. Ардатов Нижегородской области), Правозащитный центр г. Казани (Республика Татарстан) и многие другие. Большинство этих организаций вошли в проект Московской Хельсинкской Группы по мониторингу мест заключения, поддержанный Посольством Великобритании в Москве и Фондом Глобальных Возможностей МИД Великобритании.

Используются и укрепляются уже существующие в общественном секторе ресурсы, накопленный опыт и структуры, объединяются усилия НПО в этом направлении:

1. *Коалиция НПО «За общественный контроль над закрытыми структурами»*, в которую вошли многие ведущие общественные организации. Цель – объединить усилия, чтобы не в одиночку решать проблему, не имея достаточных возможностей для эффективного контроля. Отрабатывается система взаимодействия неправительственных организаций с государственными органами и учреждениями пенитенциарной системы, что облегчает доступ НПО в колонии и тюрьмы. Отрабатываются правила и приемы грамотного общественного контроля, система подготовки общественных инспекторов, координация их деятельности, оказание помощи НПО как методического, так и организационного характера.

2. *«Школа Общественного Инспектора»*. Создан МРОБФ «Социальное Партнерство» при помощи Фонда Глобальных Возможностей МИД Великобритании и Посольства Великобритании в Москве, при содействии Европейской Комиссии и Швейцарской программы по правам человека.

3. *Информационная сеть Коалиции НПО «HRO-Visit»*. В ряде регионов проводятся эксперименты по отработке механизма общественного контроля. Организуются обучающие семинары для НПО и сотрудников УИС. Издаются нормативная литература по ведению общественного контроля.

Все эти меры направлены на концентрацию усилий НПО, коррекцию совместных действий и направлению их на достижение главной цели – введения в России эффективного общественного контроля по соблюдению прав человека в пенитенциарной системе, основанного на законодательной базе.

ПРИЛОЖЕНИЯ

I. Международный опыт

Основные принципы проведения контроля¹

1. Не навреди

Правозащитники не имеют возможности гарантировать безопасность и соблюдение прав человека всем лицам. Необходимо помнить, что первоочередная задача правозащитника – защита жертв и потенциальных жертв. Правозащитник обязан помнить об обеспечении безопасности лицам, предоставившим информацию.

2. Соблюдай мандат

Каждый правозащитник должен постараться осмыслить мандат, все время о нем помнить, и учиться прилагать и интерпретировать его относительно конкретных ситуаций, с которыми ему/ей приходится сталкиваться.

3. Знай стандарты

Правозащитник обязан быть хорошо ознакомлен с международными стандартами прав человека, которые применимы к его мандату и к государству, в котором он работает.

4. Проявляй рассудительность

Какими бы многочисленными, применимыми и точными не были бы правила, ими ни в коем случае нельзя заменить рассудительность и здравый смысл правозащитника. Правозащитники должны проявлять рассудительность всегда и при любых обстоятельствах.

5. Ищи совета

Когда правозащитник сталкивается с трудностями, в таких случаях разумнее обратиться за советом к другим экспертам. С целью избежания дублирования или потенциального противоречия с деятельностью других организаций, правозащитники должны убедиться, что была проведена соответствующая консультация с этими организациями.

6. Проявляй уважение к властям

Правозащитники должны помнить, что одной из целей их деятельности и их основная роль заключается в способствовании властям изменить их отношение.

7. Доверие

Доверие к правозащитникам имеет большое значение для успешного проведения мониторинга. Правозащитники не должны давать обещания, которые не смогут или не будут иметь возможности выполнить. При проведении собеседования с жертвами правозащитник должен представиться, кратко ознакомить со своим мандатом, рассказать, что может, и что не может быть им выполнено, подчеркнуть, что беседа носит конфиденциальный характер.

8. Конфиденциальность

Необходимо сохранять полученную информацию в тайне, так как любое нарушение этого принципа может иметь серьезные последствия.

Правозащитник должен попросить у лиц, с которыми он проводит беседу, согласия на использование предоставленной ими информации в отчетах о соблюдении прав человека или других целей.

9. Безопасность

¹ На основании гл. V (pp. 87-93), Training Manual on Human Rights monitoring, Professional Training Series n 7, Office of the human Commissioner for Human Rights, United Nations, New York and Geneva, 2001

Правозащитник всегда должен помнить о безопасности лиц, предоставивших информацию. Необходимо получить согласие свидетелей на проведение интервью и убедить их, что интервью будет носить конфиденциальный характер.

10. Пойми страну

Правозащитник должен постараться понять страну, в том числе ее народ, историю, правительственную структуру, культуру, традиции, язык.

11. Последовательность, настойчивость и терпение

Сбор полной и точной информации, документирующей соблюдение прав человека – процесс сложный и продолжительный. Полученная информация подлежит тщательной проверке, сравнению и подтверждению.

12. Точность и четкость

Предоставление полной и точной информации предполагает тщательные и документально подтвержденные отчеты. Письменные доклады способствуют избежанию нечеткости, слухов и неправильного толкования. В отчетах следует избегать смутных намеков и общих описаний.

13. Беспристрастность

К каждому заданию или собеседованию нужно относиться беспристрастно в отношении применения мандата и лежащих в его основе международных стандартов.

14. Объективность

Правозащитник всегда должен проявлять объективность, в том числе при сборе и оценке информации.

15. Сочувствие

При проведении собеседований, правозащитники должны выражать сочувствие страданиям, которые, возможно, испытал собеседник.

16. Честность

Правозащитник должен относиться ко всем лицам, предоставившим информацию, собеседникам и сотрудникам вежливо и уважительно. Более того, эксперт должен честно и с благородством выполнять поставленные перед ним/нею задачи.

17. Профессионализм

Правозащитник должен быть знающим, исполнительным, компетентным и щепетильным в отношении деталей.

18. Быть на виду

Правозащитник должен построить работу так, чтобы о его деятельности было известно властям и местным жителям. Эффективный мониторинг предусматривает, что эксперт видит ситуацию и его деятельность видна общественности.

СОВЕТЫ ВИЗИТЕРОВ (Из Справочника члена Советов Визитеров Великобритании)

Дисквалификация

Любой человек, прямо или косвенно заинтересованный в заключении контракта на поставку товаров или услуг для тюрьмы, не может быть членом Совета визитеров данной тюрьмы и любой член Совета, оказавшийся таковым заинтересованным лицом, должен освободить место визитера.

Совет визитеров

(1) Член совета визитеров тюрьмы назначается министром согласно секции 6(2) Тюремного Акта 1952 года [15] и, согласно пунктам (3) и (4), занимает эту должность в течение трех лет или меньшего срока, определяемого министром.

(2) Член -

(a) впервые назначенный в Совет Визитеров данной тюрьмы; или

(b) вновь назначенный в Совет после перерыва длительностью более года,

должен в течение 12 месяцев после своего первичного (или повторного, после перерыва) назначения пройти необходимую подготовку, определяемую министром.

(3) Министр может прекратить членство визитера в случае, если:

(a) он неудовлетворительно выполняет свои обязанности;

(b) он не прошел подготовку, определяемую пунктом (2), в срок, указанный в этом пункте;

(c) он вследствие физической или умственной болезни или по любой другой причине, не способен продолжать выполнять свои обязанности;

(d) он был признан виновным в таком уголовном правонарушении или его поведение было таковым, что министр сочтет его несовместимым с продолжением членства;

(e) возникло или может возникнуть какое-либо противоречие между выполнением членом своих обязанностей, и какими бы то ни было интересами этого члена – личными, финансовыми или другими.

(4) В случае если министр:

(a) имеет основания подозревать, что поведение члена Совета Визитеров тюрьмы может привести к приостановлению его членства согласно пунктам (3) (a) или (d); а также

(b) считает, что проступки этого члена настолько серьезны, что он не может продолжать исполнять свои обязанности вплоть до завершения министерского расследования и вынесения решения о продолжении членства,

он может приостановить работу члена Совета на такой приемлемый срок, который ему нужен для завершения своего расследования и вынесения решения о возможности продолжения работы данного члена Совета; на это время данное лицо перестает рассматриваться как член Совета, кроме нужд, указанных в этом пункте и пунктах (1) и (3).

(5) У Совета должен быть председатель и заместитель председателя, которые являются членами совета.

(6) Министр должен:

(a) в случае первичного учреждения Совета назначить председателя и заместителя председателя на срок не более двенадцати месяцев;

(b) в дальнейшем назначать председателя и заместителя председателя на данный год перед первым заседанием Совета, предварительно проконсультировавшись с Советом; а также

(c) своевременно заполнять возникшую вакансию председателя или заместителя председателя, также предварительно проконсультировавшись с Советом.

(7) Министр может прекратить пребывание члена в должности председателя или заместителя председателя в случае, если данный член:

(а) неудовлетворительно выполняет обязанности председателя (или заместителя председателя);

(б) совершил проступки, не совместимые с занятием этой должности.

Заседания Советов

(1) Совет визитеров тюрьмы должен собираться на заседания в тюрьме не менее чем раз в месяц, или, если Советом была вынесена резолюция о том, что достаточно более редких заседаний, не реже, чем восемь раз в двенадцать месяцев.

(2) Совет может установить кворум для принятия решений в количестве не менее трех членов.

(3) Совет должен вести протоколы своих заседаний.

(4) Заседания Совета не теряют своей силы в случае наличия вакансии в Совете или проблем с назначением кого-либо из членов.

Общие обязанности советов

(1) Совет Визитеров тюрьмы наблюдает за состоянием тюремных помещений, деятельностью администрации тюрьмы и условиями содержания заключенных.

(2) Совет занимается изучением любого вопроса по указанию министра и предоставляет отчет о своем расследовании.

(3) Совет указывает начальнику тюрьмы на любой вопрос, требующий его внимания, и предоставляет министру отчет по любому вопросу, о котором, по мнению Совета, надлежит сообщить министру.

(4) Совет немедленно сообщает министру о любом случае насилия, о котором Совету становится известно.

(5) Прежде чем осуществлять свои полномочия, согласно этим Правилам, Совет или отдельный член Совета должен проконсультироваться с начальником тюрьмы в отношении любого вопроса, который может повлиять на дисциплину.

Особенные обязанности

(1) Совет Визитеров тюрьмы и каждый член Совета обязаны принимать любые жалобы или заявления заключенных, с которыми они хотят обратиться к ним (или к нему).

(2) Совет должен установить контроль за питанием заключенных, который регулярно осуществляется одним из членов Совета через небольшие промежутки времени.

(3) Совет должен заняться изучением любого сообщения, поступившего к нему от члена Совета или от другого лица, о том, что какие-либо условия тюремного содержания представляют угрозу для физического или душевного здоровья заключенного.

Члены, посещающие тюрьмы

(1) Члены Совета Визитеров тюрьмы должны регулярно посещать тюрьму, и Совет должен составить расписание дежурств, согласно которому хотя бы один член Совета посещает тюрьму в промежутках между заседаниями Совета.

(2) Член Совета должен в любое время иметь доступ в любую часть тюрьмы и к любому заключенному, он может выслушать заключенного наедине, так чтобы сотрудники тюрьмы не могли видеть или слышать их.

(3) Член Совета должен иметь доступ к документации тюрьмы.

Ежегодный отчет

(1) Совет визитеров тюрьмы должен, согласно нижестоящим пунктам (2) и (3), периодически предоставлять министру отчет о состоянии тюрьмы, деятельности ее администрации, включая в него любые советы и предложения, которые он сочтет нужными.

(2) Совет должен действовать в соответствии с указаниями, которые периодически направляет министр в отношении следующих вопросов:

- (а) период, за который должен быть подан отчет согласно пункту (1);
- (б) частота, с которой такой отчет должен подаваться; а также
- (с) срок по истечении подотчетного периода, в который должен быть подан отчет;

по поводу конкретного отчета или по общим вопросам;

подразумевается, что министр не может давать таких указаний о подаче отчета, (согласно этому пункту), что они приведут к предоставлению Советом отчета реже, чем раз в 12 месяцев.

(3) Следуя указаниям, данным им в соответствии с пунктом (2), Совет должен, согласно пункту (1), в ближайшие сроки после 31-го декабря каждого года подавать министру ежегодный отчет, покрывающий период в 12 месяцев, истекающих к этой дате, или, в случае если Совет был впервые сформирован в этот период, за время существования Совета.

Работа члена Совета Визитеров многогранна и требует заинтересованности и внимания ко всем составляющим тюремного учреждения – заключенным, сотрудникам и управлению.

Задача всех Советов состоит в том, чтобы осуществлять независимый контроль над учреждением, в особенности над содержанием заключенных, а также принимать жалобы и запросы заключенных.

Совет сообщает о любом беспокоившем его факте министру внутренних дел. Отчет о деятельности Совета подается министру внутренних дел ежегодно.

Для эффективного осуществления поставленной задачи членам Советов приходится уделять этой работе много времени, причем в любой момент, когда возникнет необходимость. Эта работа часто требует много сил, но она стоит того.

РЕГУЛЯРНЫЕ ВИЗИТЫ – КОНТРОЛЬ НАД ПРОИСХОДЯЩИМ В ТЮРЬМАХ

Такие визиты неотъемлемая часть деятельности Советов, с их помощью члены Советов устанавливают, все ли в порядке в работе тюремного учреждения. Визиты, организуемые по принципу дежурств, происходят в разное время, иногда без предупреждения, и включают все части тюрьмы – от камер до мастерских и кухни. Письменные отчеты и впечатления от посещений обсуждаются на общих собраниях Совета.

ЗАЯВЛЕНИЯ ЗАКЛЮЧЕННЫХ – РАССМОТРЕНИЕ ПРОБЛЕМ

Одна из важнейших составляющих работы Советов – прием жалоб и запросов заключенных, которые иногда носят очень личный характер. Член Совета может выслушать заключенного наедине, без наблюдения сотрудников тюрьмы. Рассмотрение запросов и жалоб, именуемых заявлениями, требует такта и человеческого внимания.

ЕЖЕМЕСЯЧНЫЕ СОБРАНИЯ СОВЕТА

Совет обычно собирается раз в месяц для координирования своей деятельности и обсуждения работы тюремного учреждения, а также условий содержания заключенных.

Предполагается, что все члены Совета посещают каждое его собрание. Расписание собраний вырабатывается каждым Советом самостоятельно, в некоторых встречи проводятся по вечерам.

ДРУГИЕ ОБЯЗАННОСТИ

Вам может быть выделена определенная область наблюдения в тюремном учреждении. В таком случае у вас будет возможность узнать заключенных и сотрудников ближе. Вас также могут попросить высказать ваше мнение о том, например, должна ли быть продолжена изоляция некоторых заключенных, или могут пригласить посетить тюремное учреждение в любое время дня и ночи в случае серьезного инцидента.

КВАЛИФИКАЦИЯ – ЧТО НУЖНО, ЧТОБЫ ВАШУ КАНДИДАТУРУ ПРИНЯЛИ К РАССМОТРЕНИЮ

Для Совета очень важно, чтобы он представлял собой социальный срез местного сообщества и включал людей разного возраста и всех профессий. Для работы не требуется специальной квалификации, но подразумевается, что у вас есть соответствующие личные качества, интерес и достаточно времени, чтобы активно участвовать в работе Совета. В идеальном варианте вы должны жить в радиусе 20 миль (32 км) от тюремного учреждения. Назначения проводятся на срок до трех лет, но по желанию членов Совета их кандидатуры принимаются к рассмотрению на переназначение в конце каждого срока.

ПОДГОТОВКА – ПРИОБРЕТЕНИЕ НЕОБХОДИМЫХ НАВЫКОВ

Работа визитера требует определенных навыков, и мы осуществляем полную подготовку членов Совета. В течение первых 12 месяцев после назначения визитеры должны посещать двухдневные курсы для новых членов Совета. Дальнейшие тренировки проводятся в тюремных учреждениях. Также проводятся специальные курсы для опытных визитеров.

РАСХОДЫ

Членам Совета оплачиваются дорожные расходы. Так как деятельность Советов – это добровольческая общественная работа, люди, отдающие ей свое время, не получают никакой платы. Однако в некоторых обстоятельствах члены Совета могут подавать на компенсацию потерянного заработка.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ОБЯЗАННОСТЬ – В СВОБОДНОЕ ОТ РАБОТЫ ВРЕМЯ

Деятельность в качестве члена Совета Визитеров признана законом общественной обязанностью. Согласно пункту 50 (2) (d) Трудового Акта 1996 года, работодатели обязаны предоставлять сотрудникам свободное время в разумном количестве для осуществления их обязанностей в качестве члена Совета Визитеров.

РАВНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

Члены Советов визитеров набираются из всех слоев сообщества, и мы рады рассматривать кандидатуры представителей национальных меньшинств, людей с инвалидностью, а также стремимся назначать равное количество мужчин и женщин. Физическая инвалидность может воспрепятствовать назначению только в том случае, если она не позволяет удовлетворительно выполнять обязанности члена Совета.

СОВЕТЫ ВИЗИТЕРОВ

Немногие виды общественной добровольческой деятельности столь необычны и столь важны, как работа членов Советов Визитеров.

В Советы Визитеров входят мужчины и женщины всех профессий. Они посвящают свое время и силы тому, чтобы заключенные содержались в условиях внимания, человечности и справедливости. Они осуществляют независимый контроль над состоянием учреждения.

Каждый Совет – их существует по одному для каждого тюремного учреждения в Англии и Уэльсе – полностью независим и имеет собственного председателя. Он подотчетен напрямую министру внутренних дел, который утверждает каждого члена.

II. История создания закона «Об общественном контроле» (из архива)

Стенограмма заседания Государственной думы РФ 17 июня 1999 года. Первое чтение законопроекта «Об общественном контроле за обеспечением прав задержанных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, арестованных, осужденных и содействии общественных объединений работе учреждений и органов, исполняющих наказания, и мест содержания под стражей»

Председательствующий:

Валерий Васильевич Борщев, пожалуйста, представьте ваш законопроект.

В. Борщев, фракция «ЯБЛОКО»:

Благодарю вас. Уважаемые коллеги, вам предлагается рассмотреть проект закона «Об общественном контроле за обеспечением прав задержанных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, арестованных, осужденных и содействии общественных объединений работе учреждений и органов, исполняющих наказания, и мест содержания под стражей». Название было принято в соответствии с замечаниями Комитета по законодательству, Комитета по безопасности (раньше он назывался короче, но мы учли замечания этих двух комитетов).

Надо сказать, что система общественного контроля за пенитенциарными учреждениями в России имеет давнюю историю. Еще при Александре I в 1819 году было создано общество попечителей тюрем. В конце XIX века активная деятельность этого общества была чрезвычайно заметна, и играла большую роль. И сегодня и в заявлениях Правительства, и, в частности, в посланиях Президента отмечается необходимость участия общественных правозащитных организаций в контроле за пенитенциарными учреждениями, учреждениями правоохранительных органов. Более того, уже заложена правовая основа для такого контроля. Это и 23 статья Уголовно-исполнительного кодекса, и 38 статья – об учреждениях в пенитенциарной системе. Итак, мы заложили правовую основу. Вопрос в том, как ее реализовать. Над этим наша рабочая группа, в которую входили ведущие юристы и правозащитники долго работала.

Я благодарю коллег за конструктивные замечания, полученные от Комитета по законодательству и Комитета по безопасности. Практически все замечания были нами учтены. *(Выкрики из зала.)* Совершенно верно, правильная подсказка: от Комитета по делам женщин, семьи и молодежи были получены очень конструктивные замечания. То есть я хочу сказать, что Комитеты палаты живо откликнулись на эту проблему, и мы получили очень много ценных замечаний. Должен сказать, что первый вариант и тот вариант, который мы представляем вам после учета замечаний, качественно отличаются. В преддверии обсуждения хочу отметить, что вопрос прав человека – это вопрос не политический, это вопрос, касающийся всех фракций, и не случайно среди авторов закона – депутаты разных фракций, ибо ситуация, которая сейчас сложилась в пенитенциарной системе, всех нас чрезвычайно тревожит.

Вы прекрасно знаете, что такая острая ситуация наблюдается не только в местах и условиях содержания – тюрьмах и колониях. Я еще раз обращаю ваше внимание на обстановку, сложившуюся в правоохранительных органах, и особое, пристальное внимание – на применение пыток. В представлении Генерального прокурора министру внутренних дел отмечается, что прогресса в этой области, в общем-то, не видно. И та ситуация в правоохранительных органах, которая вызывает озабоченность общества, по-прежнему остается в высшей степени тревожной.

Когда мы обсуждали этот вопрос в Палате по правам человека Политического консультативного совета при Президенте, представители Генеральной прокуратуры и московской прокуратуры, признавали, что у них не хватает возможностей, чтобы пресечь это зло. Например, за год в московскую прокуратуру было подано 2 тысячи жалоб о незаконном ведении следствия, и только по 60-ти из них были заведены дела. Зампрокурора заявил о трудности расследования таких дел. Преступления там серьезные: по представлению Генерального прокурора, за один год погибли, покончили жизнь самоубийством 1600 человек. Очень серьезная цифра. И в данном случае общество должно объединить усилия в преодолении этого зла.

Что предлагается? Предлагается система общественных инспекторов. Общественных инспекторов рекомендуют, выделяют общественные организации, по предложению многих комитетов и Правительства. Только те общественные организации, в уставе которых записано, что их основная деятельность – защита прав человека. Совместными усилиями мы пришли к выводу, что замыкать эту систему было бы удачнее всего на Уполномоченном по правам человека. То есть по рекомендации общественных организаций представляются кандидатуры, но не более двух от организации. Таким образом, мы учли замечание Правительства и комитетов: не расширять число инспекторов, ограничившись числом 50. После их представления, Уполномоченный утверждает общественных инспекторов.

Главным оружием общественных инспекторов является гласность. Если мы вспомним отделения милиции, которые сегодня являются источником нарушений, допустим, в 70-80-е годы, когда существовали народные дружины, представители общественности, тогда они не были закрытыми учреждениями. Благодаря тому, что в них всегда находились представители общественности, само их присутствие иногда сдерживало ретивых чиновников. Сегодня ситуация изменилась. Сегодня это действительно закрытые учреждения. И по данным Генпрокуратуры, там имеются факты насилия. Наличие общественных инспекторов может повлиять на ситуацию.

Разумеется, это не панацея от всех бед, но это один из тех шагов, который позволит преодолеть болезнь. Закон четко оговаривает полномочия. Речь идет именно о контроле, никоим образом не переходящим во вмешательство. Общественный инспектор наблюдает, фиксирует те или иные факты. Например, Генеральный прокурор предписывает, что в отделении милиции должны проводить медицинское освидетельствование при задержании и при освобождении задержанного. Достаточно исполнения предписания Генерального прокурора, и та вольность, которую себе позволяют в отделениях милиции, была бы весьма сокращена. Я уже второй срок в комиссии по проверке тюрем, ИВС и могу сказать, что при посещении отделений милиции выявлялись массовые нарушения.

Уполномоченный по правам человека, обнаружив ненадлежащую деятельность общественных инспекторов, вправе ее приостановить. И естественно, общественные объединения. Разумеется, при всяком правовом нарушении – суд.

Председательствующий:

Спасибо, Валерий Васильевич. Доклад закончен. Законопроект рассматривается в первом чтении. Пожалуйста, вопросы. Вопросы есть, коллеги? Киселев, Чистоходова. Кто еще?

В. Киселев:

Уважаемый докладчик, я просмотрел те полномочия, которыми вы наделяете общественных инспекторов. Право беспрепятственного прохода во все пенитенциарные учреждения, право иметь свидание с заключенным наедине – эти права в процессе имеет только адвокат. Участие в вопросах, связанных с условно-досрочным освобождением. Давать предписание начальникам мест лишения свободы, которые должны в течение 20 дней отчитаться, что сделано по предписанию. У надзирающего прокурора нет таких прав. В таком случае общественный контролер, имея такие права, не общественник, а государственный чиновник.

В. Борщев:

Спасибо за вопрос. Относительно свидания наедине. Это пункт «в». Как вы могли заметить, свидание общественного инспектора с подозреваемым и обвиняемым не допускается, такое право есть только у адвоката. То есть допускается, но только в порядке, установленном федеральным законодательством. *(Выкрики из зала.)* Есть такое положение: наедине... Я депутат, и, тем не менее, в СИЗО не имею права на свидание наедине с задержанным. Я законопослушен и подчиняюсь этому действующему правилу. Подозреваемый, обвиняемый – это совершенно иная сфера, и в законе полномочия общественного инспектора четко оговорены. Никакого свидания наедине здесь быть не может. В колонии это де-факто происходит и сейчас. Уже накоплен долговременный опыт

взаимодействия ГУИНа с правозащитными организациями, и очень многие квалифицированные представители этих организаций бывают и в тюрьмах, и в колониях и помогают пенитенциарной системе всем, чем могут: лекарствами, продуктами и т.д.

Что касается каких-то иных полномочий. Да нет, это обычные полномочия. Беспрепятственно входить – да, но с учетом распорядка. Здесь сказано, что с учетом распорядка учреждения, но в идеале контролер должен (в этом и есть суть контроля) беспрепятственно прийти и увидеть то, что есть на самом деле.

Если в качестве примера воспользоваться опытом Англии, то можно констатировать, что их система контроля является развитой, устоявшейся. Там есть так называемая Ассоциация визитеров (*Советы Визитеров – ред.*). Я видел, что визитеры свободно посещают тюрьмы, проходят в камеры и беседуют с заключенными. Это этап развитой системы. Мы ее пока не имеем, поэтому так вопрос и не ставим. Но то, что общественный инспектор может беспрепятственно пройти в тюрьму, все осмотреть и сообщить об увиденном, – это нормально, в этом нет никаких особых привилегий и полномочий.

Что касается приема. Здесь сказано достаточно корректно: быть принятым начальником учреждения, органа; обращаться к начальнику учреждения, организации; обращаться с заявлением к прокурору. Это имеет право делать любой гражданин. Никаких особых привилегий здесь нет. Что касается участия в досрочном освобождении – это предложение ГУИНа. Если вы возражаете – давайте уберем, я не настаиваю. Мы включили это по предложению ГУИНа. Ссылаясь на опыт деятельности комиссий, которые раньше существовали при исполкомах, они сказали: это неплохо, нам это помогло бы. Мы учли их предложение. Если вы против, давайте обсудим.

Председательствующий:

Спасибо. Валерий Васильевич, я вас прошу, постараться отвечать короче.

В. Борщев:

Хорошо. Прошу прощения.

Председательствующий:

Вопрос задает депутат Рита Васильевна Чистоходова. Следующий – Райков.

Р. Чистоходова, депутат Государственной Думы, не состоящий в депутатском объединении:

Уважаемый Валерий Васильевич! Я, собственно, в продолжение вопроса, который был вам задан. Не будет ли ваш проект закона с демократическими принципами способствовать окончательному развалу следствия и уклонению обвиняемых и подозреваемых от уголовной ответственности? О какой тайне следствия можно говорить, если общественный инспектор (статья 8) может «иметь свидания с задержанными, арестованными (арестованный – это не осужденный) и осужденными, в том числе наедине... в порядке, установленном федеральным законодательством» (здесь – с подозреваемыми и обвиняемыми, слова «арестованными» нет)? Мы дали эти права адвокатам – и развалили следствие. У нас нет уголовных дел, особенно по экономическим преступлениям, или они не раскрываются. Если их направляют в суд, дела разваливаются в суде, потому что бывают свидания наедине, передаются документы, происходит общение и так далее. И для чего нам армия прокуроров, которым мы повысили зарплату, и Министерство юстиции?! Можно бесконечно вводить контроль над контролем... (*Микрофон отключен.*)

В. Борщев:

Спасибо за вопрос. Это действительно проблема. Что касается обвиняемых, то есть в момент ведения следствия, я ответил: свидание наедине не допускается. Речь идет о задержанных и арестованных, т.е. о тех, кому еще, в сущности, не предъявлено обвинение. И именно здесь, на этом этапе, по данным прокуратуры – и Генеральной прокуратуры, и прокуратур региональных, – именно здесь происходят массовые нарушения, пытки, избиения и насилие. Именно поэтому мы ввели здесь норму... Не вопрос следствия, естественно, на этом этапе еще нет вопроса следствия, а вопрос вот

именно о том, как ведется следствие. Есть ли избиения, есть ли насилие? Я готов с вами согласиться в том, что, может быть, здесь надо сказать точнее. Нас волнует именно этот момент. Я вновь напомним о повсеместном нарушении закона, а именно о медицинском освидетельствовании при доставлении, переводе задержанного в другую инстанцию, которое не производится. Это для нас главное. Если вы считаете, что здесь надо точнее выразиться – может быть. Давайте здесь скажем корректнее, осторожнее, дабы это не было вмешательством в следствие. Но повторяю: здесь нет этапа следствия.

Председательствующий:

Вопрос. Геннадий Иванович Райков, пожалуйста.

Г. Райков, депутатская группа «Российские регионы»:

Валерий Васильевич, у меня два вопроса. Первый вопрос. У нас есть закон «Об Уполномоченном по правам человека...», почти в каждом регионе есть его представители. Это конституционное право людей, которые через Уполномоченного по правам человека обращаются как раз по тем вопросам, о которых вы говорите. Для чего тогда дублирующая система общественных инспекторов? И второй вопрос. Общественный инспектор согласно закону избирается зарегистрированным обществом, деятельность которого направлена на эти цели. Для нас не секрет, что процентов 30 зарегистрированных обществ – это криминальные общества, которые, по их мнению, защищают права человека. Что будет, если завтра изберут уполномоченного криминального общества, и он вот также будет работать в тюрьме.

В. Борщев:

Как раз сейчас в Москве проходит конференция Уполномоченных по правам человека, где выступал и я. Региональные уполномоченные по правам человека и федеральный Олег Орестович Миронов (*ныне Владимир Петрович Лукин – ред.*) всячески приветствуют это положение, которое, по их мнению, является подспорьем в их деятельности. Уполномоченный по правам человека, лишенный опоры на общественные структуры, не может реализовать то право, те возможности, которые у него есть. Мы здесь не касаемся региональных уровней (это касается региональных законодательств), мы говорим о федеральном.

Теперь относительно общественных организаций: могут ли они быть криминальными? Я повторяю, мы заложили систему контроля, если деятельность общественных инспекторов становится ненадлежащей, Уполномоченный вправе ее приостановить. Я был сторонником ограничения еще большего числа общественных организаций, имеющих право выделять своих кандидатов для общественных инспекторов.

Председательствующий:

Переходим к обсуждению законопроекта. Депутат Альберт Михайлович Макашов, пожалуйста.

А. Макашов, фракция Коммунистической партии Российской Федерации:

Каждому политику, если он, конечно, собирается продолжать свою деятельность, необходимо хоть месяц посидеть в тюрьме. Примите это как шутку или... Но вот Нельсон Мандела отсидел 25 лет, вышел, и народ его избрал президентом. У нас особенно господа Явлинский, Жириновский стараются... Ну, если уж не удалось посидеть, то хотя бы на экскурсии надо побывать. Дела творятся в государстве нашем большие и страшные, и до второго чтения я бы предложил господину Борщеву (прямо-таки фракциями или комитетами) пройтись по нашим СИЗО и тюрьмам, хотя бы вот здесь, в Москве. И после наших экскурсий мы бы могли действительно что-то привести в норму. Мы бы, наверное, свою работу перестроили. Я предлагаю поддержать законопроект в первом чтении.

Председательствующий:

Спасибо. Кто еще желает выступить? Депутат Киселев. Депутат Чистоходова – следующая.

В. Киселев:

Я хотел бы в порядке обсуждения поднять только один-единственный вопрос. Что такое общественная организация? Их еще называют организациями общественной самодеятельности, народной самодеятельности. Еще их любят называть институтами гражданского общества. Но контроль, функция контроля, – это одна из сфер управления. Как только общественной организации доверяется такая функция, она сразу превращается из общественной в государственную. Это уже не общественная организация, и речь не может идти об общественном контроле! Мы получаем еще одну контролируемую систему в лице так называемых общественных инспекторов, получаем еще один надзорный орган. Зачем? Их и так достаточно. Нужно, чтобы у нас заработали те органы, которые созданы для этой цели, а вторую систему государственных органов, хоть она и называется общественной, создавать не надо.

Председательствующий:

Спасибо. Выступление депутата Чистоходовой, следующая – депутат Мизулина.

Р. Чистоходова:

Уважаемые депутаты, я считаю, что этот законопроект принесет больше вреда, чем пользы, несмотря на то, что он преподнесен нам как гуманный и демократический. Я считаю, что работа общественных инспекторов развалит следствие. Нужно финансировать систему изоляторов, тюрем и так далее. Недавно я была в следственном изоляторе Сыктывкара, его сотрудники квасят капусту, выпекают хлеб. Ответьте мне, есть ли у них время заниматься своими прямыми обязанностями? У арестованных в камерах нет белья. В одной камере содержится до 28 человек! От посещения общественных инспекторов, содержание арестованных и осужденных не улучшится. Далее, например, статья 12. Если общественный инспектор совершает какой-то административный проступок, или прокурор считает, что нельзя допускать общественного инспектора в тюрьму или колонию и т.д., то такие действия будут обжалованы в суде. Суды и так перегружены работой. Далее. Если общественный инспектор получил травму, то она будет считаться производственной. А потом общественные инспекторы начнут требовать установить им пенсию, как у госслужащих. Я считаю, что этот закон будет направлен на окончательный развал следствия, и способствовать уклонению лиц, совершивших преступления, от уголовной ответственности. Поэтому я буду голосовать против и прошу депутатов взвешенно подойти к этому проекту закона.

Председательствующий:

Депутат Мизулина. Следующий – депутат Похмелкин.

Е. Мизулина, фракция «Яблоко»:

Уважаемый Борис Юрьевич, уважаемые депутаты! Я призываю вас проголосовать за этот законопроект. По следующим мотивам: сфера содержания людей в местах лишения свободы, в местах содержания задержанных, когда ведется следствие, наиболее отдалена от внимания общества, наиболее закрыта, заброшена. В условиях недостаточного финансирования каждый из нас понимает, что быстро достаточного финансирования эта сфера не получит. Число нарушений – просто громадное. Человека помещают в следственный изолятор, в смрадную, удушливую камеру размером 6 квадратных метров, где содержатся не два, не три, а десять человек. Люди сидят по очереди, спят по очереди. Так начинается пытка нечеловеческим обращением.

Именно потому, что пенитенциарная система сегодня в таком состоянии, мы должны привлекать к ней общественное внимание, мы должны обеспечить, чтобы она перестала быть закрытой.

Далее. Законопроект, который нам представлен, предлагает при Уполномоченном по правам человека, с согласия Уполномоченного, по его воле учредить институт общественных инспекторов (до 50 человек). Обращаю ваше внимание, что это не

институт общественных организаций, а общественные инспекторы при Уполномоченном по правам человека. Коль скоро мы создали институт Уполномоченного по правам человека, так и должны дать гарантии этому институту, обеспечить его, дать возможность Уполномоченному на основании закона создать структуру общественных инспекторов, наделить их соответствующими правами. Можем мы ко второму чтению сократить объем прав тех, кто будет на общественных началах инспектировать места лишения свободы, следственные изоляторы? Можем. Это нужно будет сделать. Поэтому тезис о том, что этот институт учреждается как бы для развала системы исправительно-трудовых учреждений, просто несостоятелен. Этот институт направлен только на одно – сделать эту систему открытой, прозрачной и контролируемой обществом, поскольку именно здесь имеют место многочисленные нарушения прав человека.

Уважаемые депутаты, здесь прозвучал аргумент против принятия закона, потому что закон де ничего не улучшит, а только ухудшит или даже развалит что-то. Да если он развалит систему, где содержание в следственном изоляторе есть издевательство над человеком, так такую систему надо разваливать. Но, к сожалению, эти опасения беспочвенны. Ничего этот закон не развалит. Всего-навсего появится у Уполномоченного по правам человека достаточно мобильная, активная, группа людей, которых он назначит и с ними будет работать. И эта группа людей будет иметь возможность по рекомендации Уполномоченного посещать следственные изоляторы, посещать места лишения свободы, и собирать необходимую информацию о том, где, что и как происходит, нарушаются ли права человека, доходит ли это до невероятного предела или все-таки нет. Ведь обратите внимание: в числе прав Уполномоченного – возможность для человека, который содержится в местах лишения свободы, передать жалобу в суд непосредственно в руки общественного инспектора. Что здесь плохого? Разве вы не знаете, что сегодня эта жалоба поступает зачастую с опозданием или вообще не поступает, что, несмотря на закон, просматриваются эти жалобы и не доходят до надлежащих инстанций, в том числе до Уполномоченного по правам человека?

Я не вижу в этом законе никакой опасности для интересов общества. Наоборот, мы хотя бы таким путем из закрытой, удушенной сферы выводим ту сферу, где в следственных изоляторах содержатся люди, извините, невинные, в отношении их не вынесен обвинительный приговор суда (и в местах лишения свободы, где люди содержатся по приговору суда). Но обвинительный приговор суда не означает, что в местах лишения свободы над людьми можно издеваться, еще раз повторяю, я не говорю уже о следственных изоляторах. И среди нас были люди невинные, а оказались в следственных изоляторах и были подвергнуты унижениям уже тем, что содержались в этих ужасных условиях. И среди нас есть люди, для кого такая участь не заказана. Есть русская пословица: «От сумы да от тюрьмы не зарекайся». Тем более в нынешней политической ситуации. Этот закон ничего плохого не сделает, он только привлечет общественное внимание к этой заброшенной сфере деятельности. Этот закон только позволит людям, отодвинутым от общества и находящимся в местах лишения свободы, получить доступ к Уполномоченному по правам человека, передать ему обращение, жалобу, на что-то надеяться, хотя бы на какую-то минимальную справедливость в условиях содержания. Мы должны поддержать такой закон. А ко второму чтению можно исправить те недостатки, которые есть. Препятствий для этого нет. Я предлагаю проголосовать «за».

Председательствующий:

Выступает депутат Похмелкин Виктор Валерьевич. Потом – Вишняков. Потом – Кривельская.

В. Похмелкин, депутат Государственной Думы, не состоящий в депутатском объединении:

Уважаемый Борис Юрьевич, уважаемые коллеги! Здесь высказывалось опасение, что данный закон может осложнить борьбу с преступностью. Хотел бы сказать, что есть гораздо более страшная вещь, чем преступность, – это государственный произвол. А данный закон как раз направлен на ограничение государственного произвола. На мой взгляд, у нас нет оснований для опасений, нельзя бояться общественного контроля.

Бояться надо как раз его отсутствия. Государство должно служить обществу, а не наоборот. Я не вижу ничего страшного, в том, что отдельные представители общественности наделяются полномочиями по контролю. Ситуация, когда мы боимся презумпции невиновности, права на защиту, означает фактически, что мы страдаем непрофессионализмом в расследовании уголовных дел и не можем реально обеспечить борьбу с преступностью в условиях соблюдения законности. Повторяю еще раз: в концепции этого закона нет не то чтобы ничего страшного, а наоборот он крайне необходим. Я предлагаю принять его в первом чтении и доработать при подготовке ко второму чтению.

Председательствующий:

Спасибо. Депутат Вишняков. Следующая – Кривельская.

В. Вишняков:

Я бы уточнил все-таки в данном случае субъекты этого законопроекта. С одной стороны, здесь выступают общественные инспекторы, которые осуществляют контроль за обеспечением прав задержанных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, арестованных, осужденных и так далее. А с другой стороны – общественные объединения, которые содействуют работе учреждений и органов, которые исполняют наказание в местах содержания под стражей. Судя по функциям, это разные субъекты. Общественные инспекторы здесь наделены довольно широкими правами. Их функции, полномочия должны быть различными в зависимости от того, контролируют ли они соблюдение прав задержанных, либо же просто оказывают содействие со стороны общественных объединений. Если вы посмотрите главу III, то здесь вообще нет общественных инспекторов, хотя много говорится о направлениях содействия общественных объединений. Я бы взял все-таки за основу этот законопроект. В первом чтении его можно одобрить, а в процессе второго чтения можно учесть многие замечания.

Председательствующий:

Спасибо. Депутат Нина Викторовна Кривельская.

Н. Кривельская, фракция Либерально-демократической партии России:

Уважаемые депутаты, я согласна со всеми аргументами, которые прозвучали в пользу защиты подозреваемых и обвиняемых. От себя добавлю: на сегодняшний день существует такая страшная причина смертности в следственных изоляторах, как обезвоживание организма, кислородная недостаточность, кислородное голодание и государственный произвол. Да, все это есть, но именно в нашем государстве в первую очередь принят закон о государственной защите подозреваемых и обвиняемых. Скажите: сколько можно говорить на тему защиты прав подозреваемых и обвиняемых? Они хоть как-то, но защищены. Депутаты, и в частности фракция, которая является инициатором данного закона об общественном контроле, явились причиной того, что у нас телега поставлена впереди лошади. Закон о государственной защите подозреваемых и обвиняемых, цивилизованный, на европейском уровне, принят, а закон о защите свидетелей и потерпевших вы же, уважаемые депутаты (ваша фракция, Валерий Борщев), завалили, в частности Похмелькин. Разве это нормально, когда права свидетелей и потерпевших, то есть тех, кто пострадал от подозреваемых и обвиняемых, не защищены? Вы бы лучше позаботились о свидетелях, о потерпевших тем же общественным контролем, который вы предлагаете.

И последнее. Я хотела вам напомнить, уважаемые депутаты, что уже шестой год в Государственной Думе действует комиссия по соблюдению прав подозреваемых и обвиняемых. В этой комиссии более 10 человек, и возглавляет ее Карапетян, который является инициатором этого общественного контроля. Скажите: что эта комиссия, действующая в Государственной Думе, реально сделала для подозреваемых и обвиняемых? Вы слышали о работе этой комиссии? Я только слышала, что она есть. Но ее действий по защите прав подозреваемых и обвиняемых нет.

Так скажите, если статус депутата не помогает защитить подозреваемых и обвиняемых, как может общественный контроль, имея общественный статус, о них позаботиться? Несмотря на то, что общественный контроль в статьях 9 и 10 присвоил себе полномочия прокурорского надзора, не позволяет мне, депутату поддерживать этот закон. И еще раз напоминаю: наша депутатская комиссия ничего не сделала. О каком общественном контроле можно говорить?

Председательствующий:

Пожалуйста, Сергей Викторович Иваненко. Потом – Рыбаков.

С. Иваненко:

Я взял слово для справки. Фракция «ЯБЛОКО», безусловно, поддерживала, и будет поддерживать закон о государственной защите потерпевших и свидетелей. К нашему сожалению (я ставил об этом вопрос на заседании Совета Думы), по просьбе председателя Комитета по безопасности Виктора Ивановича Илюхина этот закон снят с дальнейшего рассмотрения. Я задавал вопрос: планирует ли Комитет по безопасности дальнейшую работу над законом? В этом смысле необходимо четко и ясно сказать всем депутатам, что будет с этим законом. Мы этот закон, безусловно, поддержим. Что касается работы комиссии по проверке содержания, безусловно, надо рассмотреть на заседании Государственной Думы отчет о работе этой комиссии, равно как и остальных 50 комиссий, которые мы насоздавали.

Председательствующий:

Депутат Юлий Андреевич Рыбаков.

Ю. Рыбаков, депутат Государственной Думы, не состоящий в депутатском объединении:

Уважаемые коллеги, как член депутатской комиссии по контролю за местами лишения свободы хочу сказать, что наш председатель, конечно, сделает доклад о проделанной нами работе. А сейчас могу лишь сказать, что каждый из членов комиссии регулярно посещает следственные изоляторы и места лишения свободы, и контролирует ту обстановку, которая там определилась. Но, конечно, десять депутатов не в состоянии проверить тысячи объектов, которые нуждаются в контроле. Именно поэтому и предлагается учредить некий институт общественных помощников Уполномоченного по правам человека и его представителей в регионах, чтобы они смогли включиться в эту работу. Опасение в том, что подобный контроль может развалить следствие, не выдерживает критики. В любой цивилизованной стране существует та или иная форма общественного контроля за местами лишения свободы, и до сих пор, насколько я знаю, нигде следствие от этого не развалилось, скорее, наоборот, сократилось количество преступлений в местах лишения свободы, которыми приходится заниматься судебным и следственным органам. Прошу поддержать идею общественного контроля.

Председательствующий:

Коллеги, выступили девять депутатов. Представитель Правительства хочет что-то сказать? Пожалуйста, включите микрофон в ложе Правительства.

Г. Батанов:

Уважаемый Борис Юрьевич, уважаемые депутаты! Правительство считает, что проект федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав задержанных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, арестованных, осужденных и содействию общественных объединений работе учреждений и органов, исполняющих наказания, и мест содержания под стражей» не может быть поддержан по следующим основаниям.

Серьезные возражения вызывает предлагаемая этим законопроектом концепция организации и обеспечения общественного контроля. Действующее законодательство, в частности статья 23 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, в качестве субъекта осуществления такого контроля определяет лишь общественные

объединения. Законопроектом предполагается эти функции возложить на общественных инспекторов. Какая-либо подотчетность этих лиц перед рекомендовавшими их общественными объединениями не предусмотрена. Таким образом, контроль общественных объединений подменяется контролем функционеров. Требуется уточнение положения о том, каким общественным формированием может быть рекомендовано лицо в качестве общественного инспектора. Представляется, что правом на общественный контроль следует наделять лишь общественные организации, которые своей главной целью провозглашают защиту прав человека и гражданина. Не поддерживается, предполагаемое законопроектом, утверждение лиц в качестве общественных инспекторов Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. При таком подходе организацию общественного контроля фактически будет определять государство в лице Уполномоченного по правам человека, что противоречит статье 17 Федерального закона «Об общественных объединениях». Согласно проекту субъектами осуществления общественного контроля являются федеральные и региональные общественные инспекторы. Какими полномочиями они наделяются, имеются ли различия в их правовом статусе, в законопроекте не указано. Количественный состав общественных инспекторов определяется произвольно, без учета численности населения, насыщенности субъекта Российской Федерации соответствующими объектами для осуществления такого контроля. Положения законопроекта о том, что общественные инспекторы имеют право посещения мест, где содержатся объекты общественного контроля, в любое время суток, по своему усмотрению, а также то, что должностные лица обязаны безотлагательно принимать общественного инспектора, который вправе предлагать начальнику совершить определенные действия, на наш взгляд, могут создать серьезные трудности в обеспечении режима в исправительных учреждениях и местах предварительного заключения. Общественный инспектор, как показывает опыт других стран, не может быть наделен правами наравне, а тем более сверх тех прав, которыми обладают должностные лица государственных контролирующих структур, в частности Уполномоченный по правам человека или прокурор.

Уважаемые депутаты, проект закона содержит многочисленные противоречия и неточности, в связи с чем нуждается в редакционной и корректорской правке. В этой связи Правительство считает целесообразным не принимать данный законопроект, а использовать в качестве базового документа находящийся в настоящее время в Государственной Думе проект федерального закона «О содействии общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказание, и следственных изоляторов, а также в осуществлении контроля за их деятельностью».

Председательствующий:

Полномочный представитель Президента желает выступить? Нет. Валерий Васильевич, заключительное слово – и голосование.

В. Борщев:

Я хочу поблагодарить коллег. Практически даже самые темпераментные противники, такие как Нина Викторовна Кривельская, мой давний оппонент по многим вопросам, не высказала возражений относительно концепции закона. Даже в ее выступлении я не увидел ни одного положения, которое не могло бы быть учтено и исправлено ко второму чтению. Практически многое из того, что сказано, обсуждалось в рабочей группе. Многое тревожило и нас. Я вижу реальную возможность доработать законопроект с учетом этих замечаний.

У меня единственная серьезная претензия к представителю Правительства. Господин Батанов, у меня к вам просьба: перед заседанием Думы... прежде чем прочесть документ, написанный много месяцев назад, прочитайте, пожалуйста, закон: мы учли замечания, в том числе и замечания Правительства. И повторяю: мы вполне готовы к дальнейшей работе и доработке. Что касается базового закона, то он тоже снят. С Вадимом Донатовичем Филимоновым и с Виктором Ивановичем Илюхиным мы работаем в тесном контакте, все, что было разумного в том законе, внесено в рассматриваемый.

Я хочу поблагодарить коллег и сказать, что все высказанные замечания настраивают на рабочий лад, и я думаю, что ко второму чтению мы вместе сможем доработать этот закон. Спасибо вам.

Председательствующий:

Ставится на голосование: указанный законопроект принять в первом чтении. Прошу голосовать. Идет голосование по пункту 9 повестки дня, законопроекту первого чтения.

Результаты голосования (16 час. 51 мин. 37 сек.)

Проголосовали «за» 255 чел. 56,7%

Проголосовали «против» 17 чел. 3,8%

Воздержались 2 чел. 0,4%

Голосовали 274 чел.

Не голосовали 176 чел.

Результат: принято

Законопроект принят в первом чтении.

Стенограмма заседания Государственной Думы РФ 19 октября 1999 года. Второе чтение законопроекта «Об общественном контроле за обеспечением прав задержанных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, арестованных, осужденных и содействии общественных объединений работе учреждений и органов, исполняющих наказания, и мест содержания под стражей».

Председательствующий:

Пожалуйста, Валерий Васильевич Борщев, на трибуну. У Виктора Григорьевича Вишнякова есть вопрос. Пожалуйста. По таблицам поправок.

В. Вишняков:

Валерий Васильевич, сегодня я получил все эти материалы, там нет заключений ни Правительства, ни Президента. Это первый вопрос.

Председательствующий:

Они даются к первому чтению.

В. Вишняков:

Так почему же делается ссылка на эти заключения, а в таблице поправок, Валерий Васильевич, нет ни одного момента, связанного с этим заключением? Почему замечания Правительства и Президента не отражены в этой таблице поправок?

В. Борщев:

Правительство не дало ни одной поправки. Цитирую ряд недостатков, указанных Правительством: *«Предлагаемая законопроектом концепция обеспечения общественного контроля, по существу, огосударствляет эту общественную деятельность...»*. Это, что касается замечаний. *«Ряд положений и определений в отношении лиц по терминологии не соответствует...»*. Терминологию мы учли. Верховный Суд дал нам хорошую поправку, мы внесли изменения. И вот, собственно, все. Вот все замечания в официальном отзыве Правительства – ни одной поправки.

Все, что написал Президент, мы, сколько возможно, воплотили в поправке. Единственная позиция, по которой идет спор, касается того, что Уполномоченный утверждает... Но и здесь мы нашли максимальный вариант сближения точек зрения: мы записали на возражение Президента, что Уполномоченный не вправе вмешиваться в деятельность общественных инспекторов. Мы считаем, что таким образом учли замечания Президента.

Председательствующий:

Есть ли еще вопросы по таблицам поправок? Вопросов нет. Валерий Васильевич, спасибо вам. Кто желает выступить по таблицам поправок, внести предложение о переносе из таблицы в таблицу, вынести на отдельное голосование? Есть желающие от фракций и депутатских групп что-либо внести по таблицам поправок? Правительство? Не имеет. Президент? Нет, не имеет. Тогда, с вашего разрешения, мы приступаем к голосованию по таблицам поправок.

Ставлю на голосование: кто за то, чтобы таблицу поправок, рекомендуемых комитетом к принятию, утвердить? Прошу проголосовать. Идет голосование по таблице принятых комитетом поправок. Пожалуйста, голосуйте.

Результаты голосования (12 час. 34 мин. 46 сек.)

Проголосовали за 266 чел. 59,1%
Проголосовали против 0 чел. 0,0%
Воздержались 0 чел. 0,0%
Голосовали 266 чел.
Не голосовали 184 чел.
Результат: принято

Таблица принятых комитетом поправок утверждена. Ставлю на голосование. Кто за то, чтобы согласиться с комитетом в части отклонения поправок? Прошу голосовать. Голосуется таблица отклоненных комитетом поправок.

Результаты голосования (12 час. 35 мин. 23 сек.)

Проголосовали за 283 чел. 62,9%
Проголосовали против 0 чел. 0,0%
Воздержались 0 чел. 0,0%
Голосовали 283 чел.
Не голосовали 167 чел.
Результат: принято

Таблица отклоненных комитетом поправок утверждена. Ставлю на голосование. Кто за то, чтобы указанный законопроект принять во втором чтении? Прошу голосовать.

Результаты голосования (12 час. 35 мин. 58 сек.)

Проголосовали за 288 чел. 64,0%
Проголосовали против 0 чел. 0,0%
Воздержались 1 чел. 0,2%
Голосовали 289 чел.
Не голосовали 161 чел.
Результат: принято

Законопроект принят во втором чтении.

Переходим к следующему пункту повестки дня – пункту 12. Докладчик – Валерий Васильевич Борщев. Пожалуйста, докладывайте по законопроекту о дополнении в закон «Об Уполномоченном по правам человека...».

В. Борщев:

Уважаемые коллеги, мы приняли в первом чтении законопроект, дополнение о том, что Уполномоченный по правам человека вправе утверждать общественных инспекторов. Ни одной поправки по этому законопроекту мы не получили. Я предлагаю поставить его на голосование.

Председательствующий:

Есть ли к докладчику какие-либо вопросы? Депутат Кривельская. Пожалуйста, Нина Викторовна.

Н. Кривельская, фракция Либерально-демократической партии России:

Скажите, как Уполномоченный может контролировать деятельность общественных контролеров? Статус разный: у Уполномоченного по правам человека – государственный статус, а у общественных контролеров – общественный. Ответьте на вопрос: у Уполномоченного есть для этого государственная структура? Если Уполномоченный не контролирует, тогда кто контролирует общественных контролеров?

В. Борщев:

Нина Викторовна, этот вопрос задавался еще при первом чтении, но я вам отвечу. Минюст – государственная организация, однако любая общественная организация утверждается Минюстом. Минюст, хотя это государственная организация, контролирует соблюдение уставов общественных объединений и вправе предъявлять соответствующие претензии при нарушении закона. Также и Уполномоченный, утверждая общественных инспекторов, естественно, вправе контролировать их деятельность. А механизм приостановления и прекращения полномочий в законе прописан. У Уполномоченного такие полномочия есть.

Председательствующий:

Есть ли еще вопросы? Других вопросов нет. Депутат Кривельская, пожалуйста.

Н. Кривельская:

Уважаемые депутаты, я не случайно задала вопрос по этому закону и обращаю ваше внимание также и на предыдущий закон. Вот только что мы проголосовали за закон «Об общественном контроле за обеспечением прав лиц, находящихся в местах изоляции...». Мы допустили огромную ошибку, мы сказали: «в местах изоляции», а это и следственные изоляторы, и тюрьмы. За что же мы с вами проголосовали?! Ведь статус подозреваемых, обвиняемых и уже наказанных по приговору суда разный. А мы все смешали и проголосовали...

Теперь Борщев предлагает пункт 13, вот как раз об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания. И мы снова оставляем этих общественных контролеров без контроля за их деятельностью. Уполномоченный по правам человека не вправе контролировать их деятельность. У него нет для этого ни денег, ни структуры. Минюст может, и должен контролировать деятельность, но он многое другое не контролирует, будет ли ему дело до общественных контролеров? И вот что мы сейчас опять сделаем: мы породим орган общественного контроля, который будет вторгаться в компетенцию органов исполнения наказания. Общественные организации не имеют права по закону об общественных объединениях вторгаться в деятельность государственных органов и контролировать ее. Я выразила свое мнение. Я не голосовала по предыдущему, и не буду голосовать по этому закону. И прошу вас сориентироваться при голосовании хотя бы по этому закону, коль мы прозевали тот. *(Шум в зале.)*

Председательствующий:

Депутат Рыбаков, потом – депутат Макашов.

Ю. Рыбаков, депутат Государственной Думы, не состоящий в депутатском объединении:

Уважаемые коллеги, не надо криком пытаться убедить нас в своей правоте. Да, действительно места изоляции сегодня – одни из самых страшных мест беззакония. Да, действительно места изоляции – это еще и места, где содержатся подследственные. Но именно подследственные, не будучи еще обвинены, приговор в отношении которых еще не вступил в силу, тем более нуждаются в общественном контроле для защиты их прав.

Председательствующий:

Коллеги, мы обсуждаем законопроект, который у нас идет под номером 12 – о дополнении в закон «Об Уполномоченном по правам человека...». Депутат Макашов Альберт Михайлович, пожалуйста. Потом – Мизулина.

А. Макашов, фракция Коммунистической партии Российской Федерации:

Каждому находящемуся в этом зале, и депутатам, и представителям исполнительной власти, полезно попасть в места изоляции, ну, хотя бы на 15 суток. Я вас уверяю, их сегодняшнее состояние такое, что количество проголосовавших «за», в том числе и за расширение полномочий Уполномоченного по правам человека, увеличилось бы. В свое время мы в армии очень боялись, что появятся комитеты солдатских матерей, которые будут вникать не в свои дела. Но, мы с ними договорились об их невмешательстве в состояние боевой подготовки, а инспектирование казарм, столовых и т.д. разрешили. Так и здесь можно сделать. Я считаю, что это полезное начинание. И поскольку сегодня народу в местах изоляции сидит больше, чем при советской власти, больше даже, чем в 1937 году, давайте, допустим представителей общественности в эти страшные места.

Председательствующий:

Депутат Мизулина. Следующий – Шелищ.

Е. Мизулина:

Уважаемый Борис Юрьевич, уважаемые депутаты! Я тоже поддерживаю этот законопроект и хочу обратить ваше внимание на то, что участие общественных комиссий,

общественных инспекторов в деятельности следственных изоляторов, исправительно-трудовых учреждений не будет влиять на ухудшение качества их содержания, не будет иметь антивоспитательное значение. Наоборот, представьте: в местах лишения свободы, в следственных изоляторах под охраной, в условиях жесточайших ограничений содержатся люди. К ним приходит общественный инспектор, которого назначает Уполномоченный по правам человека, так ведь совершенно очевидно, что с оружием его туда не допустят. Он придет как человек, к которому может непосредственно обратиться осужденный, пожаловаться на что-то. Что здесь плохого? Я не вижу, как это может ухудшить условия содержания или повлиять на какие-то цели наказания, которые преследуются при помещении людей в исправительно-трудовые учреждения.

Есть еще один момент. Не забывайте, что осужденные... подследственные имеют право участвовать в выборах. Если у нас есть общественные инспекторы, они имеют возможность бывать в местах содержания осужденных, в следственных изоляторах и во время предвыборной кампании, и во время избирательной кампании. Разве это плохо? Это всего-навсего усиление контроля со стороны гражданского общества, со стороны назначенного нами Уполномоченного по правам человека и людей, которым он доверяет. Я полагаю, что это действительно будет способствовать только тому, что эти учреждения перестанут быть такими закрытыми для общества, здесь не будут иметь места скрытые, тайные, массовые нарушения прав человека. Я думаю, что это будет способствовать защите прав человека и тому, что и там будет более или менее сносная жизнь.

Председательствующий:

Коллеги, я напоминаю: мы обсуждаем законопроект второго чтения. Мы невольно перешли к первому чтению и концептуально его продолжаем обсуждать. В этом нет необходимости. Есть трое записавшихся депутатов, дадим им слово или сейчас голосованием все выразят свое мнение? У меня записаны депутаты Шелищ, Захаров и Мисник. *(Шум в зале.)* Шелищу включите микрофон.

П. Шелищ, фракция «ЯБЛОКО»:

Уважаемые коллеги, я хотел бы обратить ваше внимание на то, что мы обсуждаем дополнение к закону «Об Уполномоченном по правам человека...», а базовые законы об общественном контроле мы уже во втором чтении приняли. И если, как призывает уважаемая Нина Викторовна Кривельская, мы сейчас не сумеем конституционным большинством принять дополнение в закон «Об Уполномоченном по правам человека...», то на самом деле ухудшим (применяя критерии Нины Викторовны) ситуацию. Потому что общественный контроль будет, а контроля за ним со стороны Уполномоченного по правам человека не будет. Поэтому я призываю вас обратить внимание на необходимость иметь 300 голосов и проголосовать за дополнение к закону «Об Уполномоченном по правам человека...». Спасибо.

Председательствующий:

Коллеги, можно ставить на голосование? При отсутствии таблиц поправок ставится на голосование законопроект... Минутку. Батанов Геннадий Николаевич просит слова.

Г. Батанов:

Уважаемая Елена Борисовна, я думаю, что вы ошиблись. С тем чтобы не ввести в заблуждение депутатов Государственной Думы: осужденные не участвуют в выборах.

Председательствующий:

Это была справка. Ставлю на голосование: кто за то, чтобы указанный законопроект принять во втором чтении при отсутствии таблиц поправок? Прошу проголосовать. Пункт 12 повестки дня, закон «О внесении дополнения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Кто без карточки и хотел бы проголосовать? Таких нет. Прошу показать результаты.

Результаты голосования (12 час. 46 мин. 27 сек.)

Проголосовали за 346 чел. 76,9%
Проголосовали против 0 чел. 0,0%
Воздержались 1 чел. 0,2%
Голосовали 347 чел.
Не голосовали 103 чел.
Результат: принято

Законопроект принят во втором чтении.

Пункт 13 повестки дня. Валерий Васильевич Борщев, пожалуйста.

В. Борщев:

Уважаемые коллеги, к законопроекту «О внесении дополнения в статью 38 Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» мы не получили поправок. Я предлагаю поставить на голосование.

Председательствующий:

Есть ли вопросы по законопроекту второго чтения, который доложил Валерий Васильевич Борщев. Нет вопросов. Есть ли сомнения, замечания, предложения у депутатов, представителя Правительства, представителя Президента? Нет. Могу я поставить на голосование? Ставится на голосование: кто за то, чтобы указанный законопроект принять во втором чтении (при отсутствии таблиц поправок)? Прошу голосовать. Пункт 13 повестки дня. Прошу быть внимательными, идет голосование по пункту 13 повестки дня. Кто без карточки и хотел бы проголосовать? Таких нет. Прошу показать результаты.

Результаты голосования (12 час. 47 мин. 53 сек.)

Проголосовали за 322 чел. 71,6%
Проголосовали против 0 чел. 0,0%
Воздержались 0 чел. 0,0%
Голосовали 322 чел.
Не голосовали 128 чел.
Результат: принято

Законопроект принят во втором чтении.

III. НОВЕЙШАЯ ИСТОРИЯ ЗАКОНА

Рассмотрение законопроекта в Государственной Думе РФ

Вносится Комитетом Государственной Думы
по делам общественных объединений
и религиозных организаций

Проект
№ 11807-3
(ко второму чтению)

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

**Об общественном контроле за обеспечением
прав человека в местах принудительного содержания
и о содействии общественных объединений
их деятельности**

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением общественного контроля за обеспечением неотъемлемых прав человека в местах принудительного содержания – на жизнь, охрану здоровья и медицинскую помощь, равенство перед законом, защиту от пыток, насилия, другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, ограждение от злоупотреблений властью, – и определяет порядок оказания общественными объединениями содействия работе учреждений и органов, исполняющих наказания, и мест содержания под стражей.

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

места принудительного содержания – установленные законом места административного задержания и ареста; места дисциплинарного задержания; места содержания под стражей (следственные изоляторы и изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления); учреждения, исполняющие наказания; центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел;

лица, находящиеся в местах принудительного содержания, – задержанные, подвергнутые административному аресту, подозреваемые и обвиняемые, осужденные к лишению свободы, аресту, ограничению свободы.

Статья 2. Цели общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, и содействия общественных объединений их деятельности

1. Общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания (далее – общественный контроль) осуществляется в целях обеспечения предусмотренных Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

2. Общественные объединения оказывают содействие администрации мест принудительного содержания в целях создания условий для соблюдения прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Статья 3. Законодательство Российской Федерации в области общественного контроля и содействия общественных объединений деятельности мест принудительного содержания

Законодательство Российской Федерации в области общественного контроля и содействия общественных объединений деятельности мест принудительного содержания основывается на Конституции Российской Федерации и Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Статья 4. Принципы общественного контроля и содействия общественных объединений деятельности мест принудительного содержания

1. Общественный контроль и содействие общественных объединений деятельности мест принудительного содержания осуществляются на основе принципов добровольности, равноправия, самоуправления и законности.

2. При осуществлении общественного контроля и содействия общественных объединений деятельности мест принудительного содержания не допускается вмешательство в деятельность мест принудительного содержания, а также в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

Статья 5. Субъекты осуществления общественного контроля и содействия общественных объединений деятельности мест принудительного содержания

1. Общественный контроль осуществляют общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах Российской Федерации (далее – общественные наблюдательные комиссии) в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

2. Членом общественной наблюдательной комиссии может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 25 лет. Членом общественной наблюдательной комиссии не может быть лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость либо признанное по решению суда недееспособным или ограничено дееспособным.

3. Кандидатура члена общественной наблюдательной комиссии выдвигается общественным объединением, имеющим государственную регистрацию, осуществляющим свою деятельность не менее пяти лет с момента его создания, уставной целью деятельности которого является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина, и утверждается Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный).

4. Членами общественных наблюдательных комиссий не вправе быть судьи, сотрудники органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, прокуратуры, юстиции, органов Федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, иные государственные служащие, граждане, проходящие военную службу, а также адвокаты.

5. Общественные наблюдательные комиссии осуществляют свою деятельность в пределах субъекта Российской Федерации, в котором они образованы.

6. Субъектами содействия общественных объединений деятельности мест принудительного содержания являются общественные объединения, имеющие государственную регистрацию, согласовавшие мероприятия по оказанию содействия с администрацией мест принудительного содержания.

ГЛАВА II. ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

Статья 6. Образование общественных наблюдательных комиссий

1. В субъекте Российской Федерации может быть образована одна общественная наблюдательная комиссия. По решению Уполномоченного численный состав общественной наблюдательной комиссии субъекта Российской Федерации может быть увеличен.

2. Общественные наблюдательные комиссии образуются в составе от трех до десяти членов.

Статья 7. Порядок наделения члена общественной наблюдательной комиссии полномочиями

1. Кандидатура члена общественной наблюдательной комиссии выдвигается съездом (конференцией) или общим собранием общественного объединения.

2. Общественное объединение, выдвинувшее кандидатуру члена общественной наблюдательной комиссии, направляет Уполномоченному предложение об утверждении данной кандидатуры, соответствующее решение съезда (конференции) или общего собрания общественного объединения, характеристику кандидата в члены общественной наблюдательной комиссии и личный лист по форме, утверждаемой Уполномоченным, а также копии документа, подтверждающего факт внесения записи об общественном объединении в единый государственный реестр юридических лиц, и устава общественного объединения.

3. Уполномоченный рассматривает предложение общественного объединения и принимает решение об утверждении члена общественной наблюдательной комиссии либо об отклонении предложенной кандидатуры, о чем сообщается общественному объединению. При этом Уполномоченный не может утвердить более пяти членов общественной наблюдательной комиссии, кандидатуры которых выдвинуты одним общественным объединением.

4. Уполномоченный извещает руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации об утверждении члена общественной наблюдательной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации.

Информирование территориальных органов, в ведении которых находятся места принудительного содержания, об утверждении членов общественной наблюдательной комиссии, обеспечивается руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

5. Члену общественной наблюдательной комиссии выдается удостоверение установленного образца, подписанное Уполномоченным. Образец указанного удостоверения устанавливается Уполномоченным.

6. Член общественной наблюдательной комиссии наделяется полномочиями сроком на три года.

Статья 8. Приостановление полномочий члена общественной наблюдательной комиссии

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

а) вступление в законную силу решения суда о применении к члену общественной наблюдательной комиссии административного ареста – на срок отбытия административного ареста;

б) применение к члену общественной наблюдательной комиссии, подозреваемому в совершении преступления, в качестве меры пресечения заключение под стражу – до решения вопроса о привлечении в качестве обвиняемого;

в) привлечение члена общественной наблюдательной комиссии в качестве обвиняемого – до прекращения уголовного дела в связи с отсутствием события преступления, отсутствием в деянии состава преступления или непричастностью к совершению преступления, либо до вступления в законную силу оправдательного приговора суда в отношении члена общественной наблюдательной комиссии.

2. В случаях, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи лицо, производящее дознание, следователь, прокурор или суд незамедлительно направляют Уполномоченному информацию об обстоятельствах, послуживших основанием для приостановления полномочий члена общественной наблюдательной комиссии.

Статья 9. Прекращение полномочий члена общественной наблюдательной комиссии

1. Полномочия члена общественной наблюдательной комиссии прекращаются по истечении срока, установленного пунктом 5 статьи 6 настоящего Федерального закона, а также по следующим основаниям:

а) обращение члена общественной наблюдательной комиссии к Уполномоченному с письменным заявлением о сложении своих полномочий;

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

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

г) прекращение у члена общественной наблюдательной комиссии гражданства Российской Федерации;

д) признание члена общественной наблюдательной комиссии безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу;

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

ж) решение общественного объединения, выдвинувшего кандидатуру члена общественной наблюдательной комиссии, о его отзыве в связи с ненадлежащим исполнением им своих обязанностей;

з) ликвидация общественного объединения, выдвинувшего кандидатуру члена общественной наблюдательной комиссии.

2. Уполномоченный незамедлительно информируется об обстоятельствах, послуживших основанием для прекращения полномочий члена общественной наблюдательной комиссии:

в случаях, предусмотренных подпунктами «б», «в», «е» (при вступлении в законную силу решения суда об объявлении члена общественной наблюдательной комиссии умершим), «з» (при ликвидации общественного объединения решением суда) пункта 1 настоящей статьи – судом;

в случае, предусмотренном подпунктом «г» пункта 1 настоящей статьи – государственным органом Российской Федерации, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации;

в случае, предусмотренном подпунктом «ж» пункта 1 настоящей статьи – постоянно действующим руководящим органом общественного объединения;

в случае, предусмотренном подпунктом «з» пункта 1 настоящей статьи (при ликвидации общественного объединения решением съезда (конференции) или общего собрания общественного объединения) – органом юстиции, зарегистрировавшим общественное объединение.

3. Решение о прекращении полномочий члена общественной наблюдательной комиссии принимается:

в случаях, предусмотренных подпунктами «а», «г», «е» (в случае смерти члена общественной наблюдательной комиссии), «ж», «з» (при ликвидации общественного объединения решением съезда (конференции) или общего собрания общественного объединения) пункта 1 настоящей статьи – Уполномоченным;

в случаях, предусмотренных подпунктами «б», «в», «д», «е» (при вступлении в законную силу решения суда об объявлении члена общественной наблюдательной комиссии умершим), «з» (при ликвидации общественного объединения решением суда) пункта 1 настоящей статьи, – судом.

4. Уполномоченный извещает руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о прекращении полномочий члена общественной наблюдательной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации.

Информирование территориальных органов, в ведении которых находятся места принудительного содержания, о прекращении полномочий членов общественной наблюдательной комиссии, обеспечивается руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 10. Порядок образования общественной наблюдательной комиссии

1. Общественная наблюдательная комиссия считается созданной после утверждения Уполномоченным не менее трех ее членов.

2. Избрание председателя общественной наблюдательной комиссии и его заместителя (заместителей), утверждение регламента осуществляется на общем собрании ее членов.

3. Сообщения об образовании либо о приостановлении деятельности общественной наблюдательной комиссии и сведения о ее составе, месте нахождения подлежат опубликованию в периодических печатных изданиях, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 11. Материальное обеспечение деятельности общественных наблюдательных комиссий

1. Общественное объединение, выдвинувшее кандидатуру члена общественной наблюдательной комиссии, вправе возмещать члену общественной наблюдательной комиссии расходы, связанные с осуществлением его деятельности, а также оказывать содействие в материально-техническом и информационном обеспечении деятельности общественных наблюдательных комиссий.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут оказывать общественным наблюдательным комиссиям поддержку в форме материально-технического обеспечения ее деятельности (включая полное или частичное освобождение от оплаты услуг, оказываемых государственными и муниципальными организациями, от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом).

3. Общественные наблюдательные комиссии, члены общественных наблюдательных комиссий не могут получать материальное вознаграждение за свою деятельность по осуществлению общественного контроля от органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности и отдельных граждан.

Статья 12. Приостановление деятельности общественной наблюдательной комиссии

Деятельность общественной наблюдательной комиссии приостанавливается, если в случае прекращения или приостановления полномочий ее членов их число будет составлять менее трех.

ГЛАВА III. ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Статья 13. Формы осуществления общественного контроля

Общественная наблюдательная комиссия осуществляет общественный контроль в следующих формах:

а) разработка и согласование с соответствующими прокурорами плана мероприятий общественного контроля;

б) посещение мест принудительного содержания в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами;

в) рассмотрение обращений и жалоб лиц, находящихся в местах принудительного содержания, их родственников, защитников и представителей, а также иных лиц по вопросам обеспечения прав человека в местах принудительного содержания;

г) участие в работе комиссии исправительного учреждения при решении вопросов о переводе осужденных из одних условий отбывания наказания в другие;

д) обобщение материалов об обеспечении прав человека в местах принудительного содержания и представление указанных материалов и информации по результатам мероприятий общественного контроля Уполномоченному, прокурору субъекта Российской Федерации и приравненным к нему прокурорам (по предметам их ведения), органам государственной власти Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в ведении которых находится обеспечение прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания;

е) взаимодействие с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, средствами массовой информации по вопросам обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Общественные наблюдательные комиссии вправе осуществлять общественный контроль и в иных формах, не запрещенных законом.

Статья 14. Порядок согласования мероприятий общественного контроля

1. План мероприятий общественного контроля подлежит согласованию с прокурорами субъектов Российской Федерации и приравненными к ним прокурорами (по предметам их ведения) или их заместителями либо по их поручению другими прокурорами. План составляется на срок не менее трех месяцев. Даты и время посещения общественной наблюдательной комиссией, членами общественной наблюдательной комиссии мест принудительного содержания в плане мероприятий общественного контроля не указываются.

2. Прокурор рассматривает план мероприятий общественного контроля и в срок, не превышающий 10 дней, направляет общественной наблюдательной комиссии извещение о согласовании плана, а в случае несоответствия плана настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам мотивированный отказ в его согласовании.

3. При наличии информации о нарушениях прав человека, требующей безотлагательной проверки, общественная наблюдательная комиссия вправе принять решение о посещении места принудительного содержания, не предусмотренном планом мероприятий общественного контроля, с одновременным информированием о посещении соответствующего прокурора.

Статья 15. Полномочия общественной наблюдательной комиссии

1. Общественная наблюдательная комиссия, а также члены общественной наблюдательной комиссии вправе:

а) без специального разрешения в составе не менее двух членов общественной наблюдательной комиссии посещать помещения учреждений и органов внутренних дел, других учреждений и органов, используемые для содержания задержанных, подвергнутых административному аресту при соблюдении правил внутреннего распорядка указанных учреждений и органов;

б) в составе не менее двух членов общественной наблюдательной комиссии посещать места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, исправительные учреждения в установленном законом порядке и при соблюдении правил внутреннего распорядка указанных учреждений, мест содержания под стражей. При этом члены общественной наблюдательной комиссии вправе по собственной инициативе посещать камеры, карцеры, стационарные отделения, прогулочные дворики, и иные помещения мест содержания под стражей, штрафные и дисциплинарные изоляторы, одиночные камеры, помещения для обеспечения безопасности осужденных и иные помещения учреждений уголовно-исполнительной системы, за исключением охранных объектов и сооружений, на посещение которых необходимо согласие начальников соответствующих мест содержания под стражей и исправительных учреждений;

в) беседовать с задержанными в порядке административного или дисциплинарного задержания, подвергнутыми административному аресту, осужденными при наличии согласия указанных лиц в условиях, позволяющих представителю администрации соответствующего учреждения или органа видеть их, но не слышать;

г) принимать обращения и жалобы от задержанных в порядке административного или дисциплинарного задержания, подвергнутых административному аресту, осужденных по вопросам нарушения их прав и законных интересов, а также принимать обращения и жалобы по указанным вопросам от подозреваемых и обвиняемых через администрацию места принудительного содержания;

д) обращаться с заявлениями к лицу, производящему дознание, следователю, прокурору, судье, а также к начальнику места принудительного содержания, должностным лицам органов внутренних дел, органов юстиции, органов прокуратуры, органов Министерства обороны Российской Федерации, Федеральной службы

безопасности Российской Федерации, по вопросам, связанным с обеспечением прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания;

е) принимать участие с правом совещательного голоса в работе комиссии исправительного учреждения при решении вопросов о переводе осужденных из одних условий отбывания наказания в другие;

ж) направлять жалобы лиц, находящихся в местах принудительного содержания, их родственников, защитников и представителей, а также иных лиц по вопросам обеспечения прав человека в местах принудительного содержания органам или должностным лицам, к компетенции которых относится разрешение данных жалоб по существу.

2. На период введения режима особых условий в учреждениях и органах, исполняющих наказания, и в местах содержания под стражей полномочия общественной наблюдательной комиссии посещать указанные учреждения и органы, места содержания под стражей приостанавливаются.

3. Член общественной наблюдательной комиссии дает подписку о недопустимости разглашения данных предварительного расследования, ставших ему известными при контактах с лицами, подозреваемыми и обвиняемыми в совершении преступлений, и несет за их разглашение ответственность, установленную законом.

4. При исполнении своих полномочий члены общественной наблюдательной комиссии обязаны соблюдать положения нормативных правовых актов, обеспечивающие работу мест принудительного содержания, а также подчиняться законным требованиям администрации мест принудительного содержания. Проведение мероприятий общественного контроля не должно создавать препятствий осуществлению процессуальных действий.

Статья 16. Ограничения деятельности члена общественной наблюдательной комиссии

1. Член общественной наблюдательной комиссии не вправе осуществлять общественный контроль в отношении лица, находящегося в месте принудительного содержания, если он является близким родственником указанного лица, а также потерпевшим, свидетелем, защитником или другим лицом, участвующим в производстве по уголовному делу, к которому причастно лицо, находящееся в месте принудительного содержания.

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

Статья 17. Обеспечение безопасности членов общественной наблюдательной комиссии

Администрация мест принудительного содержания обеспечивает безопасность членов общественной наблюдательной комиссии при посещении ими мест принудительного содержания, организует их сопровождение при посещении ими лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Статья 18. Порядок принятия мер по результатам мероприятия общественного контроля

По результатам мероприятия общественного контроля члены общественной наблюдательной комиссии составляют итоговый документ (акт), который направляется Уполномоченному, прокурору субъекта Российской Федерации либо приравненному к нему прокурору (по предмету его ведения), а также администрации места принудительного содержания либо в вышестоящий орган.

ГЛАВА IV. СОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Статья 19. Основные направления содействия общественных объединений деятельности мест принудительного содержания

Основными направлениями содействия общественных объединений деятельности мест принудительного содержания являются:

- а) улучшение условий содержания, материально-бытового и медико-санитарного обеспечения лиц, находящихся в местах принудительного содержания;
- б) участие в исправлении осужденных;
- в) участие в нравственном, правовом, культурном, трудовом, физическом воспитании и развитии осужденных;
- г) участие в организации обучения, труда, досуга осужденных;
- д) участие в организации обучения несовершеннолетних обвиняемых;
- е) участие в обеспечении свободы совести и свободы вероисповедания подвергнутых административному и дисциплинарному аресту, подозреваемых и обвиняемых, осужденных;
- ж) участие в обустройстве лиц, находящихся на иждивении подвергнутых административному аресту, подозреваемых, обвиняемых и осужденных в случаях, если указанные лица нуждаются в помещении в социальные или медицинские учреждения или в постороннем уходе;
- з) оказание помощи осужденным в подготовке к освобождению;
- и) укрепление материально-технической базы мест принудительного содержания.

Статья 20. Формы содействия общественных объединений деятельности мест принудительного содержания

Содействие общественных объединений деятельности мест принудительного содержания осуществляется с учетом рекомендаций общественных наблюдательных комиссий в следующих организационных формах:

- а) передача в места принудительного содержания безвозмездной материальной помощи;
 - б) создание попечительских советов следственных изоляторов и исправительных учреждений;
 - в) оказание помощи в создании новых рабочих мест для осужденных, размещении производственных заказов в исправительных учреждениях и на их предприятиях;
 - г) оказание помощи в получении осужденными общего и профессионального образования;
 - д) оказание помощи в организации учебно-воспитательного процесса в воспитательных колониях;
 - е) оказание помощи в приглашении священнослужителей по просьбе подвергнутых административному и дисциплинарному аресту, подозреваемых и обвиняемых, осужденных, обеспечении их предметами культа и религиозной литературой;
 - ж) оказание помощи в организации досуга осужденных, организации концертов, выставок, лекций, других культурных и просветительских мероприятий;
 - з) улучшение библиотечного обслуживания подозреваемых и обвиняемых, осужденных, организация их подписки на газеты и журналы;
 - и) оказание помощи в оборудовании спортивных площадок в исправительных учреждениях, обеспечении их спортивным оборудованием и инвентарем;
 - к) участие в решении вопросов трудового, бытового и жилищного устройства, медицинского обслуживания и социального обеспечения, социально-психологической реабилитации и адаптации освобождающихся лиц;
- в иных формах, не запрещенных законом.

Статья 21. Участие общественных объединений в исправлении осужденных

Участие общественных объединений в исправлении осужденных может выражаться в следующих формах:

- а) пропаганда законопослушного поведения, здорового образа жизни;
- б) юридическое консультирование;
- в) поддержание и укрепление отношений осужденных с семьями;
- г) оказание помощи в работе психологической службы исправительного учреждения;

д) обучение мерам профилактики опасных инфекционных заболеваний; в иных формах, не запрещенных законом.

Статья 22. Оказание общественными объединениями материальной помощи деятельности мест принудительного содержания

1. Общественные объединения оказывают материальную помощь деятельности мест принудительного содержания в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Общественное объединение при оказании материальной помощи деятельности мест принудительного содержания вправе определять целевое использование предоставляемых им денежных или иных материальных средств. В этом случае оказание общественным объединением материальной помощи оформляется договором, заключаемым общественным объединением с администрацией места принудительного содержания.

3. Общественные объединения, оказавшие денежное или иное материальное содействие в порядке, установленном настоящей статьей, вправе получить информацию об использовании выделенной помощи не позднее 30 дней со дня получения администрацией места принудительного содержания просьбы о предоставлении соответствующей информации.

4. В случае нецелевого использования средств общественное объединение извещает об этом вышестоящий орган, в ведении которого находится место принудительного содержания, который информирует общественное объединение о проведенной проверке и принятых мерах.

ГЛАВА V. ГАРАНТИИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ И СОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Статья 23. Гарантии деятельности общественных наблюдательных комиссий и общественных объединений, оказывающих содействие деятельности мест принудительного содержания

1. Деятельность общественных наблюдательных комиссий и общественных объединений, оказывающих содействие деятельности мест принудительного содержания, охраняется законом.

2. Воспрепятствование осуществлению общественного контроля влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 24. Надзор за деятельностью субъектов осуществления общественного контроля и содействия общественных объединений деятельности мест принудительного содержания

Надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации субъектами осуществления общественного контроля и содействия общественных объединений деятельности мест принудительного содержания осуществляет прокуратура Российской Федерации в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

ГЛАВА VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 25. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Предложить Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президент Российской Федерации

Пояснительная записка к проекту федерального закона № 11807-3 «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности»

Согласно статье 2 Конституции Российской Федерации, «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Обеспечение этого императивного требования, положенного в основы конституционного строя России, должно быть защищено как государственным, так и действенным общественным контролем. При этом общественный контроль, базирующийся на принципе непосредственного осуществления народом своей власти (часть 2 статьи 3 Конституции РФ), является одним из основополагающих элементов общественно-государственных отношений.

Наиболее серьезные нарушения прав человека в России происходят сегодня в местах принудительного содержания в отношении лиц, задержанных и лишенных свободы. пытки, насилие, жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание, отсутствие необходимой медицинской помощи в органах и учреждениях, где содержатся заключенные, прежде всего на досудебной стадии уголовного производства, приняли массовый и систематический характер. Нарушениям прав человека в местах принудительного содержания посвящен Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 3 октября 2000 года «О нарушениях прав граждан сотрудниками Министерства внутренних дел Российской Федерации и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации», в котором, на основе анализа большого фактического материала, отмечается необходимость принятия кардинальных мер для пресечения многочисленных нарушений прав заключенных.

Россия занимает одно из первых мест в мире по числу заключенных на душу населения: на 100 тысяч россиян приходится около 700 человек, содержащихся в местах лишения свободы. Ежегодно сотни тысяч граждан, юридически являющихся невиновными, претерпевают, как констатируется в Заключении № 193 ПАСЕ по заявке России на вступление в Совет Европы, «по сути нечеловеческие условия содержания во многих следственных изоляторах» (п. 7.9). В том же Заключении закреплены международные обязательства Российской Федерации, в частности, безотлагательно улучшить «условия содержания заключенных в соответствии с едиными европейскими пенитенциарными правилами» (п. 7.9). Определено, что особое внимание будет уделяться «поддержке и укреплению правозащитных неправительственных организаций, а также созданию гражданского общества» (п. 9).

Государственные институты, в задачи которых входит ограничение прав и свобод человека (в целях и пределах, установленных законом), не могут быть свободны от контроля со стороны общества, так как эти институты призваны защищать не собственные, а общественные интересы. В свою очередь, общество, будучи вправе требовать от государственных учреждений безусловного исполнения законов и соблюдения прав человека, не должно оставаться безучастным к проблемам правоохранительных органов, учреждений пенитенциарной системы, в которых права заключенных нарушаются в большинстве случаев не по злому умыслу, а по причине отсутствия необходимых, в том числе материальных, условий.

Следственные изоляторы, другие учреждения, где содержатся заключенные, находятся в крайне сложной ситуации, связанной с избыточным тюремным населением, кредиторской задолженностью, отсутствием надлежащего финансирования, испытывают острый недостаток в продуктах питания, медикаментах и медицинском оборудовании, постельных и столовых принадлежностях. При таком положении крайне необходимы помощь общественных объединений в улучшении материально-бытовых и медико-санитарных условий мест содержания под стражей, их опыт психологической, культурной, социальной поддержки заключенных. Практика последнего десятилетия подтверждает большой потенциал общероссийских и региональных общественных объединений, осуществляющих контроль за местами лишения свободы (в части, допустимой в настоящее время при отсутствии соответствующего федерального закона) и оказывающих содействие работе учреждений пенитенциарной системы.

Проект федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности» направлен на преодоление закрытости мест, где содержатся заключенные, исходит из необходимости восстановить и развить в условиях современного права и с учетом современных потребностей сложившиеся в России еще в начале XIX века различные формы общественного контроля и попечения над тюрьмами, которые имели в Российской Империи государственную поддержку. В 1819 году под покровительством Александра I было создано Общество попечения о тюрьмах, с 1822 года по всей России стали действовать местные комитеты Общества. «Общество имело ближайший надзор за заключенными, за размещением их по роду преступлений, за наставлением их в правилах благочестия и доброй нравственности, за занятиями арестованных; от него зависело наложение дисциплинарных взысканий» (Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Лекции. Часть общая. Т. 2. с. 135.). В общество входили представители власти и видные общественные деятели.

Исправительно-трудовое законодательство СССР также включало в себя институт общественного контроля в виде наблюдательных комиссий, создаваемых при местных Советах.

После вступления в силу Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в данной сфере возник правовой вакуум. Частью 1 статьи 23 УИК РФ предусмотрено содействие общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания. Согласно части второй указанной статьи УИК РФ, общественные объединения могут осуществлять контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, «на основании и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации». Таким образом, для восстановления исторически сложившегося института общественного контроля за учреждениями уголовно-исполнительной системы необходимо принятие специального федерального закона, регулирующего данные правоотношения.

Соответствующая норма содержится и в Законе Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», ст. 38 которого устанавливает, что «общественные организации контролируют деятельность учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов в пределах и порядке, установленных законодательством Российской Федерации», то есть предлагает законодательно урегулировать общественный контроль не только за деятельностью уголовно-исполнительной системы, но и за следственными изоляторами.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 1996 года № 760 «О мерах по обеспечению условий содержания лиц, находящихся в следственных изоляторах и тюрьмах уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации», МВД и Минюсту России с участием Генпрокуратуры России было поручено «разработать проект федерального закона, регламентирующего порядок участия общественных организаций в осуществлении контроля за деятельностью следственных изоляторов» (п.10). Соответствующий законопроект был подготовлен МВД России, его положения учтены при подготовке настоящего законопроекта.

Необходимость законодательного регулирования в данной сфере, расширения компетенции и развития новых форм общественного контроля подтверждается Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (1998 год) «О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации», в котором, в частности, отмечалось: «Существует немало практических форм взаимодействия органов власти с общественными структурами, а также способов общественного контроля за деятельностью государственного аппарата. Ряд таких форм необходимо закрепить законодательно, другие можно установить правительственными и ведомственными актами. ... Мы должны активно использовать потенциал общественных организаций для практической защиты прав граждан. Например, следует обсудить вопрос о формах общественного контроля, с тем, чтобы не допускать случаев унижительного, а порой и жестокого обращения с подсудимыми».

По мнению авторов представляемого проекта федерального закона, общественный контроль не должен быть ограничен только следственными изоляторами и учреждениями уголовно-исполнительной системы. Безусловное соблюдение прав человека необходимо

в отношении всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению, в какой бы то ни было форме. Поэтому законопроект предусматривает осуществление общественного контроля также в установленных законом местах административного или дисциплинарного задержания и ареста, изоляторах временного содержания, центрах временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей.

Законопроект состоит из 6 глав, 21 статьи.

Глава I («Общие положения») содержит определение основных понятий, используемых в проекте, определяет цели и принципы общественного контроля и содействия общественных объединений работе учреждений пенитенциарной системы. Субъектами общественного контроля признаются общественные наблюдательные комиссии, члены которых выдвигаются имеющими государственную регистрацию правозащитными общественными объединениями, осуществляющими свою деятельность не менее 5 лет с момента создания. Кандидатуры членов общественных наблюдательных комиссий утверждаются Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. В качестве субъектов содействия деятельности мест принудительного содержания выступают зарегистрированные общественные объединения.

Включение Уполномоченного по правам человека в процесс утверждения общественных инспекторов представляется необходимым в связи с тем, что стихийный контроль со стороны общественных объединений, даже при определенных формальных требованиях к ним, вряд ли может быть эффективным. Авторы законопроекта исходят из необходимости разрешительного порядка доступа общественных объединений к общественному контролю. Это объясняется недопустимостью дезорганизации деятельности мест принудительного содержания, необходимостью отбора общественных объединений не по формальным, а по качественным показателям. Уполномоченный по правам человека, хотя и является государственным должностным лицом, в то же время не наделен властными полномочиями, независим от органов исполнительной власти и является, в силу этих причин, а также по профилю своей деятельности, наиболее приемлемым участником процесса наделения полномочиями общественных инспекторов. При этом вмешательство Уполномоченного в деятельность общественных наблюдательных комиссий не допускается.

В главе II определен порядок наделения членов общественных наблюдательных комиссий полномочиями, их приостановление и прекращение.

Глава III регулирует порядок осуществления общественного контроля. Определяются принципы организации общественного контроля, порядок согласования плана мероприятий общественного контроля. Установлены полномочия и основания для ограничения деятельности членов общественных наблюдательных комиссий, порядок принятия мер по результатам мероприятий общественного контроля.

В IV главе урегулирован порядок осуществления содействия общественных объединений работе учреждений и органов пенитенциарной системы.

Гарантии осуществления общественного контроля, в том числе порядок осуществления надзора за деятельностью субъектов осуществления контроля и содействия общественных объединений, определяются в главе V.

В заключительных положениях (глава VI) установлен порядок вступления закона в силу.

Проект федерального закона подготовлен группой специалистов в области уголовного права и уголовного процесса, уголовно-исполнительного законодательства (д.ю.н., проф. С. Е. Вицин, д.ю.н., проф. А. С. Михлин, к.ю.н. С. А. Пашин, к.ю.н. М. Ф. Полякова) с участием представителей МВД России, Минюста России, Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, руководителей крупнейших российских правозащитных организаций.

Предлагаемый проект федерального закона не предусматривает расходов, покрываемых за счет федерального бюджета.

Законопроект внесен по вопросу, являющемуся предметом ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «б» Конституции Российской Федерации).

Председатель Комитета Государственной Думы
по делам общественных объединений и религиозных организаций
В. Зоркальцев

Стенограмма заседания Государственной Думы 16 сентября 2003 г.

*Здание Государственной Думы. Большой зал
16 сентября 2003 года*

Председательствующий:

...Переходим к рассмотрению пункта 10: о проекте федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности». Доклад председателя Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Зоркальцева Виктора Ильича.

Пожалуйста, Виктор Ильич.

В. Зоркальцев, председатель Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций, фракция Коммунистической партии Российской Федерации:

Уважаемый Владимир Александрович, уважаемые коллеги! Задача предлагаемого законопроекта – обеспечить доступ общественности в учреждения, где содержатся люди, лишённые свободы, стимулировать гуманитарную, благотворительную, правозащитную деятельность в этой сфере, по существу, восстановить существовавшую в России традицию посещения тюрем, помочь гражданам нашей страны в трудное для них время сохранить человеческое достоинство и вернуть их к нормальной жизни. Какова цена этого вопроса? В 1200 исправительных учреждениях содержатся 900 тысяч человек, из них около 20 тысяч – несовершеннолетние. За последние десять лет через тюрьмы и колонии прошли 4 миллиона человек. В настоящий момент там содержатся 2,5 процента трудоспособных мужчин. Тюремное население России увеличилось за последние десять лет почти в полтора раза, оно молодеет. Число несовершеннолетних, задержанных за правонарушения, возросло почти вдвое и составляет примерно 900 тысяч человек. Около 60 тысяч – это дети моложе 14 лет, то есть 15 процентов...

Значительная часть людей, побывавших в заключении, возвратилась в общество с утраченным здоровьем. По мнению психологов, проведя в тюрьме более шести лет, человек приобретает необратимые психические изменения. Заложниками этой ситуации стали и сотрудники уголовно-исправительной системы, которые работают в крайне тяжелых психологических и физических условиях. Нервные и физические перегрузки, низкая заработная плата, отсутствие жилья приводят к оттоку квалифицированных кадров и к тяжелым заболеваниям. Скажем честно: большинство осужденных в колониях – не киллеры или наркоторговцы, а простые граждане, оступившиеся, решившиеся на противозаконные действия, чаще всего на кражу, притом мелкую кражу, зачастую из-за безысходности, безработицы, бескормицы, отсутствия жилья.

Я приведу слова руководителя уголовно-исправительной системы – заместителя министра юстиции Юрия Ивановича Калинина. Он говорит: из всего тюремного населения страны только 12-16 процентов – люди действительно опасные, с соответствующими моральными установками, 50-60 процентов – это инертная часть, они не примыкают к преступной среде, но при определенных условиях вполне могут в ней оказаться. Именно этих людей нам и стоит беречь.

По числу заключенных Россия входит в тройку мировых лидеров. На 100 тысяч человек населения, по данным за январь 2003 года, приходится 605 содержащихся в изоляции, тогда как соответствующие показатели в Европе не превышают, скажем, 100-150 человек. Например, в Турции – 95, в Греции – 55, в Германии и во Франции – по 90. Тюрьма (я прошу обратить на это внимание) перемалывает генофонд России, бьет по самому главному – молодому работоспособному и активному населению. За каждым заключенным – семья, дети, пожилые родители. И наказываются, таким образом, уже не миллион, а несколько миллионов человек. Зададимся вопросом: хотим ли мы, чтобы они вернулись озлобленными нравственными инвалидами, способными только повторно сесть на скамью подсудимых, или пора начать очеловечивать места заключения?

Тюрьма в широком смысле этого слова должна стать не столько карательной, сколько социальной организацией, выполняющей важную общественную функцию возвращения в общество людей, совершивших преступление. Государство и общество ответственны за полноценное возвращение человека, временно изолированного от общества. Он должен стать свободным, и не только свободным, но и адаптированным к изменившемуся обществу гражданином. Такую социально-интеграционную задачу современная криминология связывает с открытостью мест заключения. Выдающийся норвежский реформатор этой системы Нильс Кристи определил ее как необходимость вернуть тюрьму народу. Это очень точное определение. И это дело гражданского общества. В обществе есть люди, есть организации, готовые взяться за эту работу, понимающие, что это дело не только сострадания, но и самозащиты всего социума от разъедающей нравственной эрозии со стороны возвратившихся из мест заключения. Пока же система лишения свободы не оздоравливает, а надламывает общество. Люди теряют жизненные ориентиры, озлобляются, становятся нравственными инвалидами, что приводит к росту рецидивной преступности.

Масштаб проблемы вполне сопоставим с национальным бедствием. Проблема должна решаться всем обществом. Общество заинтересовано в оздоровлении ситуации в местах лишения свободы, поэтому и в камеры должны приходить люди, которые приносят заключенным, как материальную помощь, так и самое главное – сострадание, человеческое общение. Люди начинают понимать, что они не забыты, что им есть к кому обратиться с просьбой, с жалобой, что есть те, кто готов им помочь советом, помочь в обустройстве после возвращения. И эту работу может и должно взять на себя общество.

Если государство исполняет функцию наказания, то общество в лице общественных объединений может подключить действенные компенсаторные механизмы, врачующие издержки карательной системы. И это не пустые слова. Почти во всех регионах сформировались и успешно действуют общественные организации, накопившие немалый опыт взаимодействия с правоохранительными органами, где работают и юристы, и студенты, и ветераны милиции. Имеется огромный общественный потенциал, который не может быть в полной мере задействован в этой сфере в отсутствие специального правового регулирования. Если участие общественности в работе этих учреждений получит законодательное подкрепление, если государство и общество объединят усилия, положение, на наш взгляд, изменится радикально. Будет поступать материальная, в том числе и финансовая, помощь учреждениям, привлекаясь спонсоры, устанавливаться взаимодействие с работодателями, появятся рабочие места, оборудование, заказы. Речь идет о попечительстве над тюрьмами, основанном на законе возложении части работы на те, положительно зарекомендовавшие себя гражданские организации, которые готовы добровольно заниматься этой деятельностью.

Но при всей сложности и масштабности обсуждаемой проблемы создание института общественного контроля и правовое стимулирование общественного содействия этой системе имеют огромное значение. Проектом предусматривается осуществление общественного контроля наблюдательными комиссиями, образуемыми в субъектах федерации. Кандидатуры членов комиссии выдвигаются общественными организациями и утверждаются Уполномоченным по правам человека. Детально регламентирована организация такого контроля, который должен иметь системный, согласованный характер. Тщательно отработаны полномочия членов общественных комиссий.

При подготовке проекта был использован богатый международный опыт взаимодействия государственной тюремной системы с гражданскими организациями. Можно привести пример Великобритании, где более ста лет активно действует Совет Визитеров. Это авторитетные представители общественности, на добровольной основе осуществляющие патронаж над тюрьмами. Председатель общества традиционно имеет ключи от всех тюрем и вправе в любое время беспрепятственно посещать любое заведение. Развита система общественного посещения тюрем во Франции. Исполнительный кодекс, статьи 472, 477, подробно регламентирует права посетителей тюрем, которые, в частности (цитирую), «могут осуществлять свою деятельность со всеми заключенными, содержащимися в учреждениях, вне зависимости от правового положения этих заключенных».

Поскольку институт общественного контроля в России лишь зарождается, мы не устанавливаем сразу столь высокой планки, но и у нас уже нарабатывается некий опыт. Так, в уголовно-исполнительной системе усилилась благотворительная деятельность Русской православной церкви, которая заключила соглашение с МВД. Договор о сотрудничестве с Епархиальным управлением РПЦ подписан во всех территориальных органах уголовно-исполнительной системы. Правительство в своем официальном отзыве законопроект в целом поддерживает, однако высказало несколько замечаний, которые в период доработки были устранены. После обращения председателя Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации Эллы Александровны Памфиловой к Президенту Российской Федерации с призывом поддержать данный законопроект мы получили поддержку и положительное заключение Главного государственного-правового управления.

Я должен сказать, что депутаты предыдущей Думы очень плодотворно поработали над этим законопроектом. Он в свое время был принят Государственной Думой в трех чтениях. Активную работу в этом направлении в свое время проделал депутат В. Борщев. Авторы проекта сочли необходимым учесть довольно важные замечания, касающиеся компетенции членов наблюдательной комиссии, и измененный текст вам роздан, кстати говоря, еще весной. Важно подчеркнуть, что настоящий проект федерального закона необходимо рассматривать в пакете с ранее одобренными Государственной Думой законами о внесении дополнений в статью 27 Федерального закона «Об общественных объединениях» и о внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Эти законопроекты рассмотрены Государственной Думой, оба приняты в трех чтениях.

И в заключение. Так называемые закрытые учреждения не должны быть закрыты от общества. И система исполнения наказаний, и правоохранительные органы только выиграют от построенного на разумных, взвешенных правовых началах сотрудничества с общественными организациями. Нашей задачей, над решением которой мы работали более шести лет, было достижение баланса этих интересов. Думается, что мы нашли такие решения, которые позволят эффективно учитывать интересы граждан и одновременно помогать сотрудникам уголовно-исполнительной системы и милиции в их нелегкой работе. Я прошу поддержать законопроект в первом чтении. Спасибо.

Председательствует Первый заместитель Председателя Государственной Думы Л. К. Слиска

Председательствующий:

Спасибо, Виктор Ильич. Уважаемые депутаты, у кого есть вопросы по данному законопроекту, прошу записаться. Покажите, пожалуйста, список. Тамара Васильевна Плетнева, пожалуйста.

Т. Плетнева, фракция Коммунистической партии Российской Федерации:

Виктор Ильич, сама концепция закона, конечно же, направлена на гуманизацию нашего общества, особенно в тюрьмах, но у меня возникает такой вопрос. У нас как-то в школе в начале перестройки возникло такое мнение, что педсовет – это слишком жестко, давайте введем совет школы, в который войдут родители и общественные организации. Привело это к тому, что нарушилась дисциплина, и стало не лучше, а хуже. Поэтому у меня в связи с этим вот такой вопрос: как отнеслось Министерство юстиции к этому закону? И второй вопрос, какие организации получают право работать вместе с сотрудниками уголовной системы?

В. Зоркальцев:

Министерство юстиции одобрительно относится к этому закону. В своем выступлении я цитировал высказывание по этому поводу заместителя министра юстиции. И министерство, кстати говоря, заинтересовано, потому что, появится возможность улучшить в целом производственный и духовный климат в этой системе. А что касается организаций... Это те организации, которые существуют не менее пяти лет, зарегистрированы в органах юстиции, имеют право направлять своих представителей в

качестве общественных контролеров, утвердив их на своих конференциях. И право Уполномоченного по правам человека согласиться с этой кандидатурой или не согласиться. Параметры, так сказать, предъявляемые к этим кандидатурам, тоже оговорены в законе.

Председательствующий:

Спасибо. Решульский Сергей Николаевич, ваш вопрос.

С. Решульский:

Кто будет определять количественный состав этой общественной комиссии – от трех до десяти человек? В какой-то комиссии будет три человека в другой – пять, а в третьей десять. И второе. Я правильно понял, что Уполномоченный по правам человека назначает или утверждает состав этой комиссии, членов этой комиссии, то есть в каждом субъекте будет одна комиссия и больше параллельных каких-то комиссий не будет? И еще один вопрос: налагает ли создание такого института на общественные организации, выдвинувшие своих представителей, обязанность какого-то материального спонсирования мест принудительного заключения?

В. Зоркальцев:

Сергей Николаевич, вы в своих вопросах практически изложили концепцию законопроекта. Да, да и да – по всем трем вопросам. Действительно, одна комиссия в одном субъекте Федерации включает от пяти до десяти человек, ну, в зависимости от величины субъекта Федерации. Да, определяют и местная общественная организация, и Уполномоченный по правам человека. И конечно, общественные организации, с одной стороны, будут финансировать деятельность своего представителя в этой наблюдательной комиссии, а с другой, будут изыскиваться средства на оказание помощи учреждениям, в которых в изоляции содержатся люди.

Председательствующий:

Пузановский Адриан Георгиевич, пожалуйста.

А. Пузановский:

Уважаемый Виктор Ильич, три вопроса одновременно. Поясните, пожалуйста, все-таки отношения с ГГПУ. Из вашего выступления ясно, что было два текста. Мы, какой рассматриваем – первый или измененный с учетом замечаний? Тогда непонятно: заключение или отзыв дается на первый текст или на второй? Второй вопрос: исправительная система базируется на разных режимах строгости. Этой спецификации в законе нет. Одинаковые права в отношении всех режимов или только в отношении некоторой части режимов, мягких режимов, скажем так? И третий вопрос: все-таки общественные советы обладают контрольными полномочиями или они общественные наблюдатели, не имеющие контрольных полномочий и права ревизии?

В. Зоркальцев:

Если говорить о заключении правового управления, то оно дано на первый законопроект. Мы внесли изменения в законопроект и, как я уже говорил в своем выступлении, раздали его еще весной с учетом замечаний правового управления. Второе. Конечно, общественные наблюдатели не имеют контрольных функций. Они вправе подметить недостатки, проинформировать об этом руководство исправительной системы, каким-то образом отреагировать. Контроль осуществляется только во взаимодействии с руководством исправительных учреждений. График составляется за три месяца и определяются ограничения в связи со спецификой работы этих учреждений.

Председательствующий:

Спасибо. Вопросы закончились, уважаемые коллеги. Кто хотел бы выступить? Желающих выступить нет. Присаживайтесь, Виктор Ильич. Представитель президента Александр Алексеевич Котенков.

А. Котенков:

Уважаемая Любовь Константиновна, уважаемые депутаты Государственной Думы! Тема данного законопроекта чрезвычайно важна, но, к огромному сожалению, законопроект имеет очень существенные недостатки, которые, безусловно, требуется устранить. Сразу скажу, что Президент в целом поддерживает данный законопроект, но при этом рекомендовал доработать его и поддержать, то есть, как бы не поддержать и доработать, а доработать и поддержать. Поэтому все зависит от вас. Если вы примете сейчас его в первом чтении... Я все-таки хочу остановиться на основных замечаниях Президента по этому законопроекту, который, по его мнению, требует доработки. Подчеркиваю, в целом президент рекомендует поддержать данный законопроект. Но если он будет, подчеркиваю, принят в первом чтении, потребуются очень серьезная, скрупулезная работа. Итак, что вызывает возражения в данном законопроекте? Прежде всего, это право членов комиссии фактически посещать индивидуально содержащихся, то есть конкретных граждан, или конкретных лиц, содержащихся в местах заключения, общаться с ними один на один, так сказать, в условиях, при которых администрация соответствующего учреждения может их видеть, но не может слышать. Извините меня, это нонсенс. Такие права есть только у процессуальных лиц, в частности у адвоката, у иных. Но когда представители общественности получают право уединяться с заключенным один на один и о чем-то там разговаривать... Я понимаю, что авторы имеют в виду, они полагают, что заключенный только, находясь один на один с представителем общественности, нажалуется, настучит, как говорится, на руководство, на администрацию места заключения. Но, простите, есть другие способы пожаловаться. Можем ли мы согласиться с тем, что некие общественные деятели будут один на один общаться с любым заключенным?

Кстати, совершенно правильно, по-моему, Адриан Георгиевич задал вопрос: в любых ли категориях мест заключения возможны действия такой комиссии. С лицами, содержащимися пожизненно, они тоже будут уединяться и о чем-то беседовать? Вы знаете, что это особая категория заключенных и содержатся они в особых условиях именно потому, что им, в общем-то, терять нечего. Кто в данном случае будет отвечать за безопасность представителя общественной комиссии? В законе ничего не сказано, кстати, об обеспечении безопасности этих лиц. Поэтому мы категорически возражаем против посещения представителями общественной комиссии отдельных лиц по конкретным делам. То есть, если в плане комиссии значится проверка... Ведь это контрольная комиссия. То есть, если в планах значится проверка конкретного учреждения – нет вопросов, пусть приходит в сопровождении администрации и иных лиц. Пускай представители общественности смотрят в целом, как осуществляется содержание заключенных или подследственных в том или ином учреждении. Может намечаться проверка содержания отдельных категорий: детей, несовершеннолетних, женщин, иных – нет вопросов, раз планируется такая работа, ее нужно выполнять... Но посещать отдельных заключенных по конкретным делам категорически недопустимо.

Далее. Я уже сказал о том, что отсутствуют гарантии безопасности. Закон предусматривает для членов общественных комиссий возможность участвовать фактически в определении, в решении вопросов о представлении к условно-досрочному освобождению от отбывания наказания, замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания, освобождении от наказания и так далее. Какое это имеет отношение к контролю за местами содержания? Это исключительно государственные полномочия, и они не могут осуществляться общественными организациями. Поэтому мы настаиваем на том, чтобы это положение было исключено из закона.

Закон неправомерно по отношению к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» расширяет права Уполномоченного. Если законодатель считает, что это необходимо сделать, тогда нужно внести дополнения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека...».

Я уж не говорю о таких чисто технических ошибках, как перечисление в законе наименований федеральных органов исполнительной власти, кстати, часть из которых уже отсутствует, такие, как Федеральная пограничная служба, Федеральная служба налоговой полиции и другие.

Итак, уважаемые депутаты, я не буду останавливаться на других замечаниях, их действительно много. Подчеркиваю, что Президент рекомендует данный закон поддержать, но в то же время даже перечисленные мною недостатки говорят о том, что закон нуждается в серьезной доработке. Поэтому мы просим в данном случае поддержать его в первом чтении и при подготовке ко второму чтению совместно с Правительством, Управлением по исполнению наказаний, Государственно-правовым управлением Президента тщательно законопроект доработать. Спасибо.

Председательствующий:

Спасибо, Александр Алексеевич. Уважаемые коллеги, больше нет желающих выступить? Нет. Требуется ли заключительное слово? Не требуется. Коллеги, кто за то, чтобы принять данный законопроект в первом чтении? Прошу проголосовать. Кто без карточки? Покажите результаты.

Результаты голосования (13 час. 11 мин. 57 сек.)

Проголосовали за 385 чел. 85,6%

Проголосовали против 0 чел. 0,0%

Воздержались 2 чел. 0,4%

Голосовали 387 чел.

Не голосовали 63 чел. 14,0%

Результат: принято

Принято.

ВЕРНУТЬ ТЮРЬМУ НАРОДУ

16 сентября в первом чтении принят проект федерального закона № 11807-3 «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений в их деятельности», внесенный депутатами Виктором Зоркальцевым (КПРФ), Александром Давыдовым (АПГ), Екатериной Лаховой (ОБР), Сергеем Ковалевым (СПС), Гаджи Махачевым («Народный депутат»), Анатолием Чекисом (АПГ), Александром Чуевым (вне фракций), Татьяной Ярыгиной («Яблоко»). Проект был представлен Государственной Думе В.И. Зоркальцевым.

Необходимость узаконить в России общественный контроль за закрытыми учреждениями обсуждается давно, а история этого проекта насчитывает уже более семи лет. Его цель – обеспечить доступ общественности в колонии, следственные изоляторы, и, прежде всего, в отделения милиции, места содержания задержанных.

Через российские СИЗО и колонии прошли за последние десять лет четыре миллиона человек. Сколько людей доставлялось и доставляется в отделения милиции – кто на три часа, а кто и, в нарушение всех законов, на трое суток, неизвестно никому. Но даже если считать ИВС, следственные изоляторы, колонии и тюрьмы, то в них побывал каждый четвертый живущий в стране взрослый мужчина, а в настоящий момент в этих учреждениях содержится почти 2,5 процента трудоспособного мужского населения. Более 10 тысяч заключенных ежегодно умирают от туберкулеза, других болезней, недоедания, из них 2,5 тысячи – до судебного приговора, не выдержав пытки предварительного содержания. Почти половина тюремного населения России (44%, а среди несовершеннолетних – 56%) – это обвиняемые или осужденные за кражи. Кражи, измеряемые отнюдь не миллионами долларов: часто это батон колбасы, моток проволоки.

Вот отрывки из письма человека, прошедшего ИВС г. Чусовой Пермской области: «Пищу дают один раз в сутки, пища очень холодная... Один раз в сутки, да и то с «боем», дают кипяток в вечернее время... В камерах нет питьевых бачков (пьем воду из унитаза), веников, половых тряпок, ведер, хлорки. Стены не побелены с давних пор, они под так называемой «шубой», в которой скапливается пыль, живут насекомые (клопы, пауки, мокрицы)... Под полом в нескольких камерах стоит вода... При обысках в ИВС творится полнейший беспорядок. Людям, находящимся в этих камерах, попросту плюют в душу. В сапогах ходят по постели, ходят по тетрадам, письмам, раскидывают чистые вещи. Пихают кружки, чашки, ложки...».

Но если колонии, следственные изоляторы, ИВС хоть как-то, хорошо или плохо, контролируются прокуратурой, то в отделениях милиции – там, куда доставляются задержанные, регулярные злоупотребления властью творятся практически бесконтрольно. Во многих случаях задержанный (обоснованно или по ошибке доставленный в отделение милиции) подвергается избиениям, издевательствам, пыткам. Доказать же, что человека в милиции били, практически невозможно. Свидетелей нет. Туда, где бьют, посторонние не заглядывают. Большинство пострадавших не подают жалоб, боясь продолжения пыток, и лишь на суде часть из них пытается сказать о применении насилия.

В специальном докладе Уполномоченного по правам человека «О нарушениях прав граждан сотрудниками МВД России и уголовно-исполнительной системы Минюста России» (от 10 октября 2000 года) на основании анализа многочисленных жалоб, докладов НПО, делается вывод о систематическом и повсеместном насилии, применяемом к задержанным в милиции. Случаи, когда преступления милиции все-таки удалось доказать, единичны. Так, начальник уголовного розыска Катав-Ивановского ГОВД Челябинской области вместе с оперуполномоченным, добиваясь от административно арестованного признания в убийстве, нанесли ему многочисленные удары ногами по телу, а затем, приковав наручниками к спинке стула, выворачивали руки, затыкали рот тряпкой, затрудняя дыхание. Не выдержав физических страданий, потерпевший

признался в преступлении, которого не совершал. А участковый инспектор Абанского района Красноярского края и помощник дежурного в целях раскрытия преступления применили жестокое насилие к задержанному, в результате которого тот скончался. Не так давно в правительственной «Российской газете» была опубликована статья под названием «Избит до полусмерти в позе «конвертика». «Наказать за бесчинство милиционера, – говорится в статье, – сегодня практически невозможно. Масштаб проблемы столь велик, что вполне сопоставим с национальным бедствием».

Правоохранительные ведомства не в силах самостоятельно решить эти тяжелейшие проблемы, да и не спешат их решать. Следовательно, государство должно предпринять усилие, пойти на некоторое самоограничение. Сделать застенки прозрачными – сколь ни абсурдно это звучит. Нужно ли это государству? Нет. Но если государство хочет соблюсти хотя бы видимость правопорядка, ему не просто отказаться от предложений, исходящих от общественных организаций, готовых взять на себя наблюдение за наиболее проблемными, нездоровыми частями государственного организма. От таких предложений можно отказываться, ссылаясь на их непроработанность, оторванность от «реальной жизни», идеалистичность. Но если инициатива общественности уже обкатана в многотрудных согласованиях, компромиссна, если о ней из года в год говорят на форумах, власти становится все сложнее сопротивляться.

В данном случае имеет место именно такой случай.

С другой стороны, и общественность, ступив на путь согласований, не должна упустить момент, когда компромисс заходит столь далеко, что лишает первоначально живую идею всякого смысла. Нельзя быть упертым – договариваться необходимо. Но, договариваясь, нельзя выхолостить свои предложения, соглашаясь с начальством, до никому не нужной шелухи. Представляется, что в случае законопроекта об общественном контроле такой девальвации не произошло.

Очевидно, что доступ общественности в места принудительного содержания не должен быть стихийным. Во-первых, неорганизованный контроль невозможен, – ни одна система на это не согласится. Во-вторых, он не будет эффективным. Не должно происходить так, что общественная комиссия, облюбовав одну-две удобно расположенные колонии и городской изолятор, будет посещать их изо дня в день, либо, не имея средств и возможности выехать в отдаленные лесные учреждения, сосредоточится на центральных СИЗО. Мало заявить о необходимости общественного контроля, необходимо выработать его реально действующую модель.

Проектом, принятым в первом чтении, устанавливается, что общественный контроль осуществляют общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах РФ. В каждом регионе образуется одна комиссия, действующая в пределах соответствующей территории, в составе от трех до десяти членов. В комиссии не могут состоять судьи, адвокаты, сотрудники органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, прокуратуры, военнослужащие.

Кандидатуры членов комиссии выдвигаются общественными объединениями, уставной целью или направлением деятельности которых является защита прав человека, зарегистрированными в установленном порядке и действующими не менее пяти лет. Кандидатуры поступают к Уполномоченному по правам человека в РФ, который и становится фильтрующей инстанцией: члены комиссии утверждаются им по собственному усмотрению. Хотя к кандидатам предъявляются некоторые формальные требования (дееспособность, возраст – старше 25 лет, отсутствие судимости), решение по существу принятия или отклонения омбудсманом той или иной кандидатуры не должно быть формально мотивированным. Предполагается, что на выбор Уполномоченного должна влиять совокупность факторов: авторитет выдвинувшей кандидатуру организации, консультации с экспертами НПО, возможно – даже личные собеседования. Формализовать требования к кандидатам в виде некоего набора достоинств, которыми они должны обладать, по-видимому, невозможно.

Многое в таком случае зависит от достоинств самого Уполномоченного: каков поп, таков и приход. Но кто бы им, в конце концов, ни стал, не менее важно умение правозащитного сообщества вести диалог с властью, чтобы, в числе прочего, продвигать в наблюдательные комиссии компетентных, работоспособных и добросовестных людей. Продолжительные поиски другого, альтернативного варианта официального отбора

кандидатов не увенчались успехом. Похоже, в российских условиях нет более подходящего механизма ответственного подбора кандидатур в наблюдательные комиссии. Федеральный омбудсман, хотя и является государственным должностным лицом, в то же время не наделен властными полномочиями, не входит в систему органов исполнительной власти и в силу этих причин, а также по профилю своей деятельности, наиболее подходит для такой процедуры.

Если утверждение кандидатур – ступень обязательная, то согласование общественной комиссией плана контрольных мероприятий с прокуратурой – компромисс вынужденный. Правда, и в нем есть положительная сторона: ответственность комиссии за качество работы при наличии таких согласований существенно возрастает. Прочее же зависит, опять-таки, от умения не столько договариваться, сколько достойно разговаривать с официальными органами. Хотя, наверное, ко второму чтению желательно было бы уточнить, что согласованию подлежит лишь общий план действий, а не каждое отдельное мероприятие. Если проверяемые будут заранее знать о времени посещения контролеров, дело превратится в фикцию.

Полномочия членов общественных комиссий весьма велики. Главное в их работе то, ради чего, собственно, и продвигается этот проект, – контроль без предупреждения, внезапность. Члены комиссии (в составе не менее двух человек) без специального разрешения вправе посещать все места принудительного содержания (кроме психиатрических стационаров), опрашивать содержащихся там заключенных (с учетом их процессуального статуса), принимать от них жалобы, вносить предложения по вопросам, касающимся представления осужденных к УДО, помилованию, по изменению режима содержания. Должностные лица обязаны безотлагательно принимать членов комиссии. Хотя члены комиссии не могут беседовать наедине с подозреваемыми и обвиняемыми (здесь также пришлось пойти навстречу ведомствам, ссылавшимся на тайну следствия), они вправе общаться с задержанными в порядке административного задержания, административно арестованными, осужденными (при наличии их согласия), не говоря уже обо всех тех, кто будет обнаружен в помещении для задержанных, без внятных на то оснований. При этом оговаривается, что беседы членов комиссии с арестованными и осужденными должны происходить в условиях, позволяющих представителю учреждения видеть их, но не слышать.

По результатам контрольных мероприятий наблюдательные комиссии составляют акты, которые направляются в администрацию мест изоляции, в вышестоящие органы, а также в прокуратуру. В свою очередь должностные лица должны принимать меры по устранению выявленных нарушений и в 30-дневный срок информировать об этом комиссию.

Контроль – не есть вмешательство (а именно это возражение часто используют чиновники), так как никакими распорядительными полномочиями общественные комиссии наделять не предлагается. Кроме того, еще в 1999 году в статью 27 Федерального закона «Об общественных объединениях» было внесено дополнение, которым устанавливалось право осуществления общественными объединениями (в порядке, определяемом другими федеральными законами) общественного контроля за обеспечением прав человека. Таким образом, между необходимым общественным контролем и недопустимым вмешательством вводится законодательное разграничение. Правда, эта поправка, отклоненная Советом Федерации, с 1999 года формально находится в стадии согласования. Фактически же продвижение ее приостановлено самим Комитетом по делам общественных объединений до принятия первого раскрывающего ее закона – о контроле за местами принудительного содержания. В случае принятия рассматриваемого нами проекта во втором и третьем чтениях поправка в закон «Об общественных объединениях» будет реанимирована.

Что касается оказания общественными объединениями содействия пенитенциарным учреждениям, то субъектами содействия могут быть любые общественные объединения (не только наблюдательные комиссии), имеющие государственную регистрацию, согласовавшие свои благотворительные или иные мероприятия с администрацией учреждения. Основные задачи содействия – улучшение условий содержания, медицинской помощи, участие в организации труда, обучения, в нравственном, правовом, культурном, социальном, физическом воспитании и развитии

заклученных. Кроме того, содействие исправительным учреждениям может выражаться в оказании помощи осужденным в подготовке к освобождению, решении их жилищных проблем, трудоустройстве, медицинской, психологической и социальной реабилитации после освобождения.

Еще в 1996 году Комитет Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций приступил к работе над этим проектом. В основу был положен текст, подготовленный под руководством Сергея Пашина. Рабочую группу Комитета, в которую входили известные в правозащитном сообществе Валерий Абрамкин, Андрей Бабушкин, Сергей Вицин, Мара Полякова, Юрий Стецовский, возглавил Валерий Борщев, член фракции «Яблоко». Он же представлял законопроект во второй Думе, которая (при всей ее «красноте») к осени 1999 года приняла его в трех чтениях.

Первоначальная версия закона представляла собой несколько иную конструкцию. Осуществление контроля возлагалось не на наблюдательные комиссии, а на утверждаемых Уполномоченным общественных инспекторов, действующих самостоятельно. Всего предполагалось утвердить 50 инспекторов, контрольные полномочия которых распространялись на всю территорию страны.

Такая модель вызвала неприятие в верхней палате, состоявшей тогда из губернаторов. Помимо справедливых возражений о крайне недостаточном числе инспекторов, которые, скорее всего, сосредоточатся в Москве и Петербурге, Совет Федерации высказался и против федерального статуса контролеров. Инкогнито из столицы, способные неожиданно оказаться в любом отделении милиции на управляемой и контролируемой губернаторами территории, были местному начальству не нужны. К тому же и Уполномоченный Олег Миронов отнесся тогда к закону весьма прохладно (позже он пересмотрел свою позицию и указывал на необходимость скорейшего принятия закона почти во всех своих ежегодных докладах). На тот же момент начальник Управления Уполномоченного Лариса Дементьева (впоследствии уволенная), выступавшая от имени Миронова на заседании Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по судебным вопросам, отвергла саму идею общественного контроля, исключив, в частности, возможность утверждения инспекторов омбудсманом. Год спустя Миронов утверждал, что, хотя и имел по закону некоторые замечания, Дементьева исказила его позицию и превысила тем самым свои полномочия. Как бы то ни было, несогласованность позиций с Уполномоченным послужила одним из формальных оснований отклонения закона верхней палатой в 1999 году.

Согласительная комиссия, созданная постановлениями обеих палат, приступила к работе уже в третьей Думе. Так как В.В. Борщев прекратил свои депутатские полномочия, дальнейшее продвижение общественного контроля взял на себя председатель Комитета по делам общественных объединений коммунист Виктор Зоркальцев. Текст, выработанный в 2000 году согласительной комиссией, полностью учитывал все пожелания Совета Федерации: утверждение инспекторов было возложено не на Уполномоченного, а на региональные законодательные собрания, кроме того было предложено создавать наблюдательные комиссии при каждом учреждении, будь то отделение милиции или колония. Но редакция, предложенная согласительной комиссией, не прошла через новую Думу. На рассмотрении согласованного варианта в июне 2000 года Представитель Президента Александр Котенков заявил, что поскольку СИЗО и уголовно-исполнительная система находятся в федеральном подчинении, утверждать инспекторов на уровне органов власти субъекта Федерации нельзя. В результате закон был снят с рассмотрения.

В работу над новой редакцией рабочая группа активно привлекала представителей ведомств. Авторы стремились к консенсусу. В состав группы был включен пользующийся авторитетом в УИС и МВД профессор Александр Михлин. Проект неоднократно обсуждался на заседании думского Комитета с приглашением руководителей МВД и Минюста, направлялся в министерства на официальное согласование. К сожалению, в августе 2001 года законопроект получил разгромный правительственный отзыв.

Правительство утверждало, что, во-первых, общественный контроль возможен лишь в исправительных учреждениях и недопустим в отношении следственных изоляторов, учреждений и органов внутренних дел. Во-вторых, заявлялось, что общественный контроль невозможен без принятия базового закона о государственно-общественных

объединениях. Относительно СИЗО Правительство, мягко говоря, заблуждалось: Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» устанавливает, что «общественные организации контролируют деятельность учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов в пределах и порядке, установленных законодательством Российской Федерации» (ст. 38). Что касается утверждения о допустимости общественного контроля только со стороны государственно-общественных объединений, то оно основывается на сомнительном и не получившем дальнейшего законодательного развития положении закона «Об общественных объединениях» о «государственно-общественных» и «общественно-государственных» объединениях. Статья 51 названного закона не только предусматривает принятие специальных федеральных законов о подобных объединениях (называемых GONGO – Government Organized NGOs – НПО, организованные правительством), но и легализует их создание и деятельность в настоящее время «в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти». Однако само понятие «общественные объединения» противится возникновению таких кентавров. Статья 3 того же закона «Об общественных объединениях» определяет их как самоуправляемые формирования, создаваемые по инициативе граждан. Вживание в их ткань государственной арматуры противоестественно. Взаимодействие НПО и правительственных органов должно строиться не путем создания таких сложносоставных организаций (в которых государство, естественно, всегда будет играть ведущую и подавляющую роль), а через развитие межсекторного диалога и сотрудничества на договорной основе.

Правительственный отзыв свидетельствовал о неприятии самой идеи общественного контроля, попытках загнать проект на запасные пути несбыточных предположений. Это потребовало мобилизации всех сил сообщества: центральной трибуны и переговорных площадок Гражданского форума, Комитета ООН против пыток, совместных семинаров с британской Ассоциацией визитеров (старейшая британская общественная организация, осуществляющая наблюдение за тюрьмами). Давление оказалось бесполезным: после того, как командующий тюремным ведомством заместитель министра юстиции Юрий Калинин официально заявил о согласии с законопроектом при представлении российского доклада на Комитете против пыток в Женеве, Правительство пересмотрело свою позицию. В январе 2003 года в Думу поступил другой, положительный отзыв, что, казалось бы, зажигало проекту «зеленый свет». Но не тут-то было: всегда голосующая в зависимости от правительственной визы, центристская четверка приняла решение не поддерживать проект, представленный в феврале на первое чтение. Очевидно, власть играла, прикрывая свое сопротивление позицией якобы независимых фракций. Цель была очевидна: завалить проект. Проект пришлось отложить. К общественному лоббированию была привлечена председатель Комиссии по правам человека при Президенте РФ Элла Памфилова, пробившая таки стену. Благодаря Памфиловой, инициативу поддержали сначала руководитель президентской администрации Александр Волошин, а затем и лично Президент. Виза последнего «поддержать и доработать» решила судьбу проекта: центристские фракции единогласно проголосовали «за».

Второе чтение законопроекта запланировано на ноябрь.

Если закон будет принят (а такой шанс на сей раз есть), не менее сложной задачей будет поставить общественный контроль на ноги, найти толковых, мужественных, способных отдалиться этому непростому делу людей.

*(Бюллетень неправительственных организаций
«Законотворческий процесс в Государственной Думе:
правозащитный анализ», 62-й выпуск
(обзор за сентябрь 2003 года)*

Валерий Абрамкин,
*директор Центра содействия реформе
уголовного правосудия*

ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЕ БЕДСТВИЕ

Четыре миллиона российских граждан проходит ежегодно через ИВС (КПЗ), 25 миллионов – через «обезьянники» отделений милиции. Ежегодно выносятся 65 миллионов административных наказаний.

Настоятель Знаменского собора Нижегородской епархии отец Михаил (Резин), который опекает подростков ардаатовской ВК, назвал их жертвами разразившейся социальной катастрофы, агнцами, принесенными в жертву за наши грехи. В ВК очень много брошенных детей: детдомовцев, сирот настоящих и социальных, у которых родители лишены всех прав, родители-алкоголики или заключенные. Некоторые пережили насилие, настоящее зверство, например, проглаживание горячим утюгом, как способ родительского воспитания. Кого-то выгоняли на улицу, чтобы не путались под ногами во время пьяных, развратных оргий... Сидят они чаще всего за мелкие кражи: 2-3 буханки хлеба, три банки огурцов, батон колбасы и т.п. Причем, сроки за мелкие кражи – фантастические: три года, три с половиной года, четыре года... Настоящих преступников в ВК почти не увидишь. Что с этими подростками будет потом? Говорят: у государства на них нет денег. А средства, которые уходят на таких подростков, если подсчитать расходы на следствие, суд, еду, зарплату сотрудников колонии и т.д., доходят до 4 тысяч долларов в год. Половины этих денег хватило бы, чтобы такого «преступника» накормить, пристроить у какого-нибудь опекуна.

Как поступают с такими «преступниками» в цивилизованных странах? Например, в Швеции с середины 70-х годов судьи практически перестали рассматривать дела о мелких магазинных кражах. Они их регистрируют в полиции, а воришку отпускают на свободу. Было огромное сопротивление со стороны хозяев магазинов. Для них эти мелкие кражи – беда. К тому же, – говорили торговцы, – наказание за такое преступление уголовным законом предусмотрено.

Почему же судьи не исполняли закон? Они просто понимали, что ущерб, который причинят все мелкие похитители, вместе взятые, несравним с тем ущербом, который будет нанесен обществу, если воришек ловить, судить, содержать в тюрьме и т.д. Кто-то подсчитал, что придется затратить в 15 тысяч раз больше денег, чем стоит украденное.

И тогда проблема магазинных краж стала решаться самими торговцами: владельцы магазинов поставили видеомониторы, создали свою службу безопасности, изобрели особые магнитные метки для товара, так что вор на выходе из магазина теперь начинает «звенеть». Такое решение проблемы мелких краж обошлось обществу в десятки, сотни раз дешевле.

А мы, при нашей бедности, предпочитаем тратить огромные средства на то, чтобы всякого, кого милиционер задержал, посадить за решетку. А ведь формирование одного нового тюремного места обходится России в 30-40 тысяч долларов (на Западе – 100-150 тысяч). Это стоимость приличной двухкомнатной квартиры. И для чего? Как сказал один английский криминолог: тюрьма – это самый дорогой способ сделать не очень хороших людей исчадиями ада. Вот мы и превращаем своих сограждан в исчадия ада. Мы это делаем в течение всего XX века – «я другой такой страны не знаю...», которая отправляла бы за решетку столь огромную часть населения. По нашим оценкам, каждый четвертый взрослый мужчина в нашей стране прошел через тюрьмы и лагеря. И сейчас у нас 2,5 % мужчин трудоспособного возраста лишены свободы. Годовой поток через изоляторы временного содержания (ИВС) составляет 4 миллиона человек! 60 миллионов административных правонарушений в год! А все экономически активное население у нас – 70 с небольшим миллионов. Неужели мы самая криминальная нация в мире? Трудно в это поверить.

Продолжение нынешней уголовной политики превратит Россию в страну вдов, сирот и бывших заключенных.

Значительная часть потока, проходящего через тюрьмы и колонии, подвергается самым изощренным издевательствам и изымательствам. Сотрудники милиции,

прокуроры, следователи, судьи с такой последовательностью истребляют в нас все человеческое, так безнаказанно издеваются над нами, что невольно вспомнишь о «национальной особенности»: терпеть, терпеть и ... еще раз терпеть. Наверное, они очень надеются на наше терпение и думают, что за зверства против собственного народа им отвечать не придется. Здесь уместным будет напомнить о другой стороне «национальной особенности»: конец приходит и долготерпению. Оно, как известно, заканчивается «русским бунтом – бессмысленным и беспощадным». У меня нет сомнений: первыми под молот беспощадности попадут «правоохранители» и «правоприменители» – бессовестные судьи, прокуроры, сотрудники милиции. Так подумайте же если не о России, так хотя бы о собственном будущем.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ КОМИССИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ

Комиссией по правам человека при Президенте РФ разработаны концептуальные предложения, касающиеся формирования эффективных механизмов общественного контроля над деятельностью правоохранительных органов. В ходе совещания Президента РФ с членами Комиссии по правам человека и руководителями правоохранительных органов, состоявшейся 10 декабря, эти предложения огласила член Комиссии по правам человека доктор юридических наук, бывший заместитель председателя, а ныне советник Конституционного суда РФ Тамара Морщакова. В ходе совещания президент поддержал идею усиления подобного контроля и констатировал, что в настоящее время нередки случаи, когда правоохранительные органы нарушают права граждан.

«Все новации в области защиты прав граждан и гуманизации уголовного законодательства оказываются малоэффективными, если правоприменители отторгают или искажают их в своей практике. Не секрет, что такие случаи не исключение и, к сожалению, не редкость», – заявил глава государства во вступительном слове в начале совещания.

Предложения комиссии были переданы Президенту Владимиру Путину. Предлагаем Вашему вниманию полный текст доклада Т. Морщаковой, советника Конституционного суда РФ.

Предложения по совершенствованию государственных, судебных и гражданских (общественных) механизмов контроля, гарантирующих соблюдение законности и прав человека в деятельности правоохранительных органов

Комиссией по правам человека при Президенте Российской Федерации в порядке гражданской инициативы подготовлены предложения по совершенствованию государственных, судебных и гражданских (общественных) механизмов контроля, гарантирующих соблюдение законности и прав человека в деятельности правоохранительных органов и в силовых структурах.

Совершенствование механизмов контроля, гарантирующих соблюдение законности и прав человека в деятельности правоохранительных органов и в силовых структурах, — важная задача государственно-правового развития в Российской Федерации. Об актуальности и масштабе проблемы говорит неослабевающий поток жалоб на нарушения прав граждан, пытки, жестокое обращение и другие противозаконные действия в отношении личности, совершаемые сотрудниками милиции, в местах содержания под стражей, в воинских частях, в ходе производства по уголовным делам в органах расследования. Основной причиной такого рода нарушений является безнаказанность тех, кто их допускает. В свою очередь, эта подрывающая основы государственного строя и доверие населения к государственным институтам безнаказанность во многом обусловлена тем, что в соответствии с действующим законодательством осуществление надзора за предварительным следствием и уголовным преследованием в судопроизводстве по уголовным делам предписано исключительно органам прокуратуры. В результате известного конфликта интересов, возникающего в связи с возложением на прокуратуру противоречащих друг другу функций по осуществлению предварительного следствия и одновременно по надзору за его законностью, она зачастую не заинтересована в привлечении к ответственности за совершение преступлений и иных нарушений закона, имеющих место внутри правоохранительной системы, в том числе в ходе расследования.

Органы прокуратуры, на которые в уголовном судопроизводстве возложено осуществление от имени государства процессуальной функции уголовного преследования, не могут одновременно обеспечивать необходимую эффективность надзора за соблюдением закона в этой деятельности.

Многие правонарушения сотрудников милиции и других правоохранительных органов, даже если они выявляются подразделениями их собственной безопасности, остаются безнаказанными по причине фактического бойкота со стороны сотрудников

прокуратуры. Наглядным примером отсутствия необходимых структур контроля является то, что к органам дознания по преступлениям, совершенным в вооруженных силах, относятся исключительно «командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений или гарнизонов» (УПК РФ, ст. 40, ч. 1, п. 3), то есть лица, подчас прямо заинтересованные в сокрытии этих преступлений. Надзор же за их деятельностью со стороны органов военной прокуратуры не может быть действенным, так как имеет указанные выше системные недостатки.

Кроме того, законом вообще не предусмотрены какие-либо механизмы, исключающие произвол прокуратуры при решении вопроса об уголовном преследовании или отказе от него. Это касается, в том числе нарушений, допускаемых самой правоохранительной системой. Выявление и преследование прокуратурой таких нарушений и привлечение к ответственности за них, становится делом исключительно ее усмотрения.

Сложившаяся ситуация связана с отсутствием или недостатками внешнего системного контроля и надзора (как судебного, так и иного государственного или общественного) за деятельностью прокуратуры.

В связи с этим необходимо создание инвариантных, дополняющих друг друга механизмов, обеспечивающих привлечение к судебной ответственности сотрудников правоохранительных органов и силовых структур, преступивших закон – в прямом соответствии с практикой демократических государств. Эти механизмы предполагают совершенствование межведомственного, судебного и общественного контроля за соблюдением законности и прав человека в указанных структурах.

Данные предложения находятся в русле осуществляемой в стране судебно-правовой реформы, ориентированной: на расширение (в частности, по новому УПК РФ) судебного контроля за применением принудительных мер в ходе предварительного расследования по уголовным делам; на признание уголовно-наказуемыми деяниями пыток и жестокого обращения; на введение системы общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, (как это предусматривается недавно принятыми Государственной Думой, благодаря Вашей поддержке, проектами соответствующих законов).

Необходимость таких мер вытекает также из международно-правовых обязательств Российской Федерации и согласуется с намеченным рассмотрением вопроса о реформировании функций и организационного руководства Прокуратуры РФ.

В связи с изложенным, Комиссия предлагает следующее:

1. Возложить на Министерство юстиции Российской Федерации осуществление контрольной функции за привлечением к ответственности работников правоохранительных органов (МВД, прокуратуры, сотрудников специальных служб вооруженных сил и иных силовых структур), создав в нем соответствующее контрольно-следственное управление по вопросам соблюдения законности и прав человека в правоохранительных структурах.

Внести в уголовно-процессуальное законодательство поправки и дополнения, наделяющие эту структуру правом осуществления предварительного расследования и поддержания обвинения по данной категории дел в суде.

2. Внести в уголовно-процессуальное законодательство изменения, исключающие возможность произвольного решения вопроса о возбуждении уголовного преследования и обязывающие органы прокуратуры РФ во всех случаях в связи с получением информации о возможном совершении преступления возбуждать уголовные дела в целях подтверждения наличия или отсутствия признаков преступления – при обеспечении судебного контроля за возбуждением и прекращением производства.

3. Внести в законодательство о судостроительстве и уголовном судопроизводстве дополнения, предусматривающие введение должности следственного судьи и возложение на него судебного контроля за дознанием и предварительным следствием (по месту расследования, в том числе в вооруженных силах) и соблюдением прав человека в местах содержания под стражей.

4. Поддержать принятие Государственной Думой Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности». Приступить

к разработке аналогичных законов в отношении гражданского контроля в вооруженных силах, в отношении соблюдения прав несовершеннолетних в детских учреждениях Российской Федерации и т.п.

5. Активизировать проведение эксперимента по отмене параметра раскрываемости, как критерия оценки эффективности работы органов дознания и предварительного следствия.

Отделить систему и органы регистрации преступлений от органов, осуществляющих их раскрытие и расследование.

6. Учредить должность муниципального дежурного адвоката в отделениях милиции и изоляторах временного содержания.

7. Ввести обязательный личный номерной жетон для каждого сотрудника милиции, следствия и т.п.

8. Обеспечить независимое медицинское освидетельствование лиц, поступающих в отделения милиции и изоляторы временного содержания и выбывающих оттуда.

9. Возложить на командиров воинских частей обязанность направлять информацию обо всех случаях причинения вреда здоровью военнослужащим в органы прокуратуры и территориальные органы юстиции.

ЧТО ДУМАЮТ В ООН О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

24 ноября 2003 г. в Независимом пресс-центре состоялась пресс-конференция «Что думают в ООН о правах человека в России и что думают российские власти о позиции ООН» (правозащитники комментируют заключительные замечания Комитета ООН по правам человека по итогам рассмотрения Комитетом доклада Российской Федерации о соблюдении Международного Пакта о гражданских и политических правах и отвечают Министру юстиции России Юрию Чайке).

В пресс-конференции участвовали: Локшина Татьяна, исполнительный директор Московской Хельсинкской группы; Лукашевский Сергей, руководитель мониторинговых программ МХГ; Шепелева Ольга, юрист МХГ; Джибладзе Юрий, президент Центра развития демократии и прав человека; Москаленко Каринна, директор Центра содействия международной защите; Аксельрод Александр, директор фонда «Толерантность»; Черкасов Александр, член совета правозащитного центра «Мемориал».

Международный Пакт о гражданских и политических правах был ратифицирован в 1973 году еще Советским Союзом и унаследован Российской Федерацией как правопреемником СССР. Среди международных договоров России в области прав человека Пакт – документ основополагающий. Он включает в себя перечень фундаментальных прав и свобод – таких, как свобода от пыток и жестокого обращения, свобода слова, свобода совести, право на частную жизнь и т.д.

За выполнением государствами-участниками Пакта своих обязательств наблюдает Комитет ООН по правам человека. Комитет – один из наиболее авторитетных международных органов, состоящий из независимых экспертов из разных стран мира. Он регулярно получает от государств доклады о соблюдении положений Пакта, оценивает достигнутый прогресс, обсуждает с правительствами отчитывающихся стран имеющиеся проблемы и трудности с реализацией прав человека. На основании детального изучения докладов и дополнительной информации, а также дискуссии с представителями отчитывающегося государства, Комитет выносит рекомендации.

23 и 24 октября 2003 г. в Женеве состоялось важнейшее для России событие в области прав человека: Комитет ООН по правам человека рассмотрел 5-й периодический доклад Российской Федерации «О принимаемых мерах и прогрессе на пути к достижению соблюдения прав, признаваемых в Международном Пакте о гражданских и политических правах». Кроме официального доклада Правительства РФ, Комитет изучил и Альтернативный доклад, подготовленный российскими неправительственными организациями (НПО). Альтернативный доклад о соблюдении Пакта о гражданских и политических правах составляла коалиция НПО, в которую вошли: Правозащитный центр «Мемориал», Московская Хельсинкская Группа, Центр содействия международной защите, Нижегородский Комитет против пыток, Информационно-аналитический центр «СОВА», Межрегиональная группа «Правозащитная сеть», Центр развития демократии и прав человека, Независимый экспертно-правовой совет, Фонд защиты гласности и Движение «За права человека». Московская Хельсинкская группа координировала работу и готовила окончательную редакцию доклада.

Государства должны отчитываться о соблюдении своих обязательств по Пакту раз в четыре года. Но Россия задержала свой Пятый периодический доклад фактически еще на четыре года и, таким образом, отчитывалась сразу за восемь лет, что вызвало заслуженную критику экспертов Комитета. Нельзя не отметить и то, что изначально рассмотрение Комитетом доклада РФ должно было состояться еще 15-16 июля этого года, в ходе его предыдущей – семьдесят восьмой – сессии. Но буквально за несколько рабочих дней до слушаний российское Правительство неожиданно уведомило секретариат Комитета, что оно не успело подготовиться и сформировать делегацию, а потому просит перенести рассмотрение своего доклада на следующую – октябрьскую – сессию. Этот сделанный в самый последний момент запрос об отсрочке явно шел вразрез с принципами конструктивного диалога между государством и Комитетом, вызвал у экспертов Комитета крайне резкую негативную реакцию и привел к реальному дипломатическому скандалу.

Возможно, отчасти пытаясь компенсировать последствия июльской истории, Российская Федерация серьезно подготовилась к октябрьской – семьдесят девятой –

сессии Комитета и отправила в Женеву более чем представительную делегацию, состоящую из 25 представителей различных министерств и ведомств во главе с министром юстиции РФ Юрием Чайкой. В делегацию входили также и новоизбранный Президент Чеченской Республики Ахмад Кадыров и спецпредставитель Президента РФ по обеспечению прав и свобод человека в Чечне Абдул-Хаким Султыгов.

Обсуждение доклада РФ заняло значительный промежуток времени. К сожалению, официальная российская делегация, сфокусировавшись на отчете о достигнутых успехах, оказалась не готова к открытому обсуждению имеющихся проблем.

По результатам дискуссии с официальной делегацией и правозащитниками, которые провели для экспертов специальный двухчасовой брифинг, Комитет дал оценку ситуации с правами человека в нашей стране и подготовил 18 пунктов важнейших рекомендаций по ее улучшению, затронув такие ключевые проблемы, как: невыполнение Россией решений по индивидуальным жалобам, вынесенных Комитетом по правам человека, нарушения прав человека в Чеченской Республике (в первую очередь, убийства гражданских лиц, исчезновения, пытки и непривлечение к ответственности виновных представителей федеральных сил, несоответствие недавних президентских выборов в республике международным стандартам и др.), положение беженцев в Ингушетии, отсутствие независимого беспристрастного расследования обстоятельств штурма Театрального центра на Дубровке, в частности, в аспектах оказания медицинской помощи заложникам и уничтожения террористов, неудовлетворительный закон об альтернативной гражданской службе, возможность возобновления применения в России смертной казни, расплывчатые формулировки и возможность избирательного применения закона о противодействии экстремистской деятельности, ущемление свободы слова и монополизация медийного пространства, применение пыток сотрудниками правоохранительных органов, положение заключенных, рост числа преступлений на расовой (этнической) почве и т.д. Следует отметить, что рекомендации Комитета являются не просто пожеланиями, а указывают те направления, в которых государству надлежит двигаться для исполнения своих юридических обязательств, вытекающих из участия в Пакте о гражданских и политических правах.

19 ноября, после того, как Комитет выпустил свое заключение по России, Ю. Чайка дал пресс-конференцию в агентстве «Интерфакс», где охарактеризовал замечания и рекомендации Комитета как «тенденциозные» и «носящие декларативный характер». Министр юстиции указал журналистам на то, что «члены Комитета изначально были настроены негативно. Свою роль сыграло то, что на заседании был представлен альтернативный доклад от неправительственных организаций, который весь был в черных тонах».

Это заявление Ю. Чайки не может не вызвать сожаления. С одной стороны, все отмеченные Комитетом проблемы для современной России более чем актуальны, а предложенные пути их решения – конкретны и уместны. С другой стороны, российские НПО, работая над Альтернативным докладом, не стремились к конфронтации с официальной позицией Российской Федерации и опровержению официальной информации и выводов. Авторы не отрицают определенных позитивных изменений, которые произошли в России за последние несколько лет, в частности в области реформирования пенитенциарной и судебной систем. НПО видели свою задачу в том, чтобы дополнить официальный доклад с целью формирования у экспертов Комитета наиболее полного и объективного представления о проблемах соблюдения прав человека в России. И эксперты Комитета дали Альтернативному докладу очень высокую оценку и неоднократно подчеркивали, насколько важна роль НПО в содействии конструктивному диалогу между государством и Комитетом по правам человека.

Реакция Ю. Чайки показывает, что российские власти видят и в НПО, и в Комитете ООН по правам человека не союзников, а скорее противников. Хочется надеяться, что власти изменят свою позицию и серьезно подойдут к выполнению рекомендаций Комитета. Что касается правозащитных организаций, то они намерены вести диалог с властями с целью реализации рекомендаций, а также внимательно отслеживать ситуацию в стране и информировать российскую общественность и международное сообщество о том, насколько Российская Федерация выполняет свои обязательства в области гражданских и политических прав.

«КАК РАБОТАТЬ С ВЛАСТЬЮ» **Пермские правила поведения**

Примечания:

1. Ниже речь пойдет о «правилах», которые, с точки зрения автора, значительно повышают эффективность взаимодействия граждан и общественных организаций с представителями власти.

2. Эти «правила» для тех, чья цель в стремлении взаимодействия с властью – добиться реального успеха. Успеха гражданского, т.е. общественно значимого, не делая при этом ничего вопреки совести и не платя чрезмерной цены. Эти правила непригодны для тех, кто входит в контакт с властью в личных интересах, для исполнения ритуалов лояльности или для демонстрации чего-либо «третьим лицам».

3. Эти «правила» для тех граждан и общественных организаций, чья цель – конкретное общественное благо, т.е. благо, имеющее реальную ценность для реальной группы людей.

4. «Правила» эти, безусловно, не претендуют быть «нормами» и сформулированы на основе десятилетнего опыта взаимоотношений с органами государственной власти и местного самоуправления двух пермских общественных благотворительных организаций: Пермского регионального правозащитного центра и Пермской гражданской палаты.

Не верь, не бойся, не проси!

Но понимай и не оскорбляй!

Никто никому ничего не должен

Никто никому ничего не должен: ни власть – нам, ни мы – власти. Всего нужно добиваться. Обо всем нужно договариваться. Любой орган власти – не правозащитная организация, но и не банда человеконенавистников. Неразумно, добиваясь чего-либо от представителя власти, вызывать к его человеколюбию, состраданию, соблюдению Конституции и прочим гипер-ценностям (хотя бывают редкие случаи, когда это имеет смысл). Общаясь с гражданами, большинство представителей власти не считают необходимым делать добро только потому, что они – «слуги народа». Во взаимоотношениях с населением они отстаивают даже не государственные, а ведомственные, групповые и личные интересы – это ни плохо, ни хорошо – так устроены люди. Поэтому, чтобы убедить, необходимо найти дорогу к этим корпоративным, групповым и личным интересам (речь, естественно, не о взятках). Если вы не смогли найти этой дороги или не можете вступить на нее по принципиальным соображениям, то остается одно – заставить: добиться своего, продемонстрировав силу, общественную, гражданскую силу. И помните, что плохие, нечестные, злые люди среди представителей власти встречаются не чаще, чем среди любой другой группы людей. Просто человеческая цена их зла выше.

Или заставь, или договорись

Существует всего 3 способа добиться от власти своего:

1. Договориться. Т.е., выступая с позиции общих интересов (реально общих интересов, а не мифических, вроде «блага народа», «торжества демократии» или «равенства полов»), помочь власти осуществить ее интерес, в обмен на содействие в осуществлении вашего.

2. Если договориться не удастся – заставить. Т.е., выступая с позиции силы, принудить власть совершить нечто вопреки ее интересам. «Сила», в широком смысле этого слова, как нечто, что способно создать для власти серьезные проблемы: массовые акции протеста, реальная угроза судебного преследования, возможность серьезно изменить электоральный расклад перед выборами, предание гласности компрометирующей власть информации, способность организовать «вышестоящее» или международное давление и т.п.

3. Упросить, т.е., воззвать к состраданию, к жалости. Последний способ также имеет смысл, как два предыдущих, но далее рассматриваться не будет.

Не проси, но предлагай

Просителей никто не любит. Проситель в России – «халявщик». Оформите свою просьбу как предложение. Лучше всего, конечно, как «предложение, от которого нельзя отказаться». Просьбу можно сразу же отклонить. Предложение приходится обсуждать, как минимум.

Не проси, обменивай

Работа с властью – рынок. За все нужно платить. Все, что представитель власти делает для вас, он расценивает как услугу или как одолжение. Не ждите, когда он назовет цену, определяйте ее сами. Это может быть помощь властному партнеру в проведении официальных мероприятий, предоставление нужной ему информации об общей клиентской группе, предоставление других своих услуг или ресурсов. Главное – плата должна быть соразмерна услуге и не должна противоречить вашей гражданской миссии и вашей совести.

Плати за все

Платите за все. Даже когда не просят. Во взаимоотношениях с властью «бесплатного сыра» не бывает. Мышеловка гарантирована. И даже не по злобе и особому вероломству, просто люди власти – люди серьезные, «за так» ничего не делают. Если попросите или согласитесь на что-нибудь «бесплатное» – рано или поздно с вас потребуют плату. Грубо или вежливо, или намеками, но потребуют, причем в самом неудобном для вас виде и размере (попросят поддержать на выборах кого не хочется, отказаться от важных для вас требований, присоединиться к дурной властной инициативе и т.д.). А вам, как честному человеку, придется согласиться и платить или, как бесчестному человеку, придется отказаться. Поэтому платите сразу, и сами определяйте цену.

Будь компетентен. Знание – сила

Неосведомленность в тонкостях своего дела, неаргументированное просительство, неумение сформулировать «гражданский заказ» – повод для презрения и невнимания со стороны власти. Если вас презирают – вам остается рассчитывать только на жалость и снисходительность. Иногда это работает, но не создает базы для долгосрочного взаимодействия. Компетентность – самый простой способ выступать «с позиции силы», силы знания, знания, большего, чем у оппонента. Уважают того, кто больше имеет, в том числе информации, опыта, инициатив.

Не верь обещаниям

Не верьте обещаниям власти. Не верьте устным обещаниям, добивайтесь письменных или, по крайней мере, публичных. При малейшей возможности заключайте письменные договоры, соглашения, даже если они не могут иметь юридической силы. Добившись обещания, готовьтесь к его неисполнению. Готовьте новые аргументы, новое давление, если есть возможность – готовьте санкции.

Говори с властью на языке власти

Если хотите быть понятыми – говорите с властью и пишите власти на ее языке. Канцелярский, бюрократический язык – не прихоть, а язык партнера, его нужно знать и уметь использовать, чтобы партнер лучше вас понял. Язык митинга, пропаганды не годится для делового общения с властью. Обращение иностранца к местному жителю на родном ему языке всегда воспринимается им как уважение. Соблюдайте значимые для власти деловые ритуалы. Пишите официальные письма правильно, как положено по деловому этикету. Очень важно без ошибок называть должности и титулы чиновников. Статус в бюрократической иерархии – святое, не дай Бог с этим напутать. Знайте терминологию чиновников в вашей сфере деятельности. Если, добиваясь чего-нибудь

для сирот, вы будете путать слова «патронаж» и «патронат», вас сочтут некомпетентным и дистанцируются.

Не оскорбляй

Если перед тобой враг – убей его, но не унижай, не оскорбляй. Многие знают, остальные чувствуют, что оскорблять – удел хамов и камуфляж слабых. Нам это зачем? Если не можете себе позволить быть доброжелательным – будьте формально вежливым, но не презирайте, ведя деловые переговоры; не обзывайте власть «прогневшей» и «антинародной», комментируя ее представителю свои предложения. Называйте, но не обзывайте вещи своими именами. Следите за эмоциями, не распалаяйтесь, обличая власть. Борец с «оккупационным режимом», не ушедший с автоматом в подполье – смешон.

Будь признательным

Не относитесь к поддержке властью ваших инициатив как к должному, даже если это ее обязанность, записанная в законах. Не стесняйтесь и находите время быть признательными. Но не дарите подарков, не развращайте чайными сервизами. Благодарите лично: словами, грамотами, символическими сувенирами.

Помни о миссии

В больших кабинетах быстро забываешь, зачем в них зашел. Величие стен отвлекает. Торг увлекает. В общении с властью цель быстро превращается в задачу, задача – в деятельность, деятельность – в способ существования. И уже неважно, зачем ты пришел к губернатору. Важно приходить и почаще. Чувствовать себя причастным так приятно. А они хитрые. Они заманивают, соблазняют вхожестью, рукопожатиями. Будьте начеку. Помните о том, во имя чего...

Соблюдай дистанцию

Будьте контактны, улыбчивы, но не панибратствуйте с властью. Не пейте с ними водку. Не задерживайтесь на их праздниках. Не принимайте от них подарков. Не допускайте, чтобы вас подвозили на их машинах. Не играйте с ними в большой теннис. После всего этого как-то неловко быть принципиальным, требовать справедливости, говорить большие правильные слова. Правда, очень редко, но встречаются общественные деятели, которым удается отделять одно от другого. У них как-то получается, погружаясь в светскую жизнь правящего класса, не изменять своей общественной миссии, не вязнуть в соглашательстве, «дружеских сговорах». Но таких – единицы, у остальных не получается. Поэтому лучше воздерживаться.

Не одалживайся

Не просите для себя лично, не лоббируйте своих родственников и знакомых. Делать это или нет, конечно, ваше частное дело, но платить придется общественными интересами.

НЕТ СОБСТВЕННЫХ ПРАВИЛ, КОТОРЫЕ НЕЛЬЗЯ НАРУШАТЬ ДЛЯ ПОЛЬЗЫ ДЕЛА, НО ИМЕННО «СОБСТВЕННЫХ» И ДЛЯ «ПОЛЬЗЫ»

ПРАВООЗАЩИТНИКИ И ВЛАСТЬ: ВОЗМОЖНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Несмотря на разнообразие форм взаимодействия правозащитных организаций и властных структур и наличие в каждом правиле своих исключений, можно выделить основные закономерности, обуславливающие степень конфронтации и сотрудничества правозащитников и власти.

1. Чем дальше орган или чиновник по своим обязанностям от практического решения конкретных проблем конкретных людей, тем терпимее и конструктивнее его взаимоотношения с правозащитниками (с областной администрацией, как правило, проще работать, чем с городской; с законодательной властью проще, чем с исполнительной; как правило, проще найти общий язык с судебным департаментом или управлением юстиции, чем с областным судом или управлением внутренних дел и т.д.).

2. Взаимоотношения тем лучше, чем меньше правозащитники поднимают вопросы нарушенных прав и чем больше занимаются социальной защитой, гуманитарными акциями, просвещением.

3. Взаимоотношения с властью лучше в тех сферах правозащиты, где нарушителями прав граждан являются не органы власти, а частные предприятия, некоммерческие организации, другие государства.

4. Чем меньше для бюджета цена права, тем проще договориться с властью о его соблюдении.

5. Если представитель власти лично заинтересован в нарушении права (коррупция, коммерческий интерес, политические взгляды, угроза привлечения к уголовной ответственности и т.п.), добиться соблюдения этого права труднее, чем в случае, когда праву противостоит лишь персонифицированный в чиновнике ведомственный интерес.

6. Закономерность самая очевидная и объединяющая все предыдущее. Чем меньше претензии правозащитников чреваты персональной ответственностью для чиновника (уголовной, административной, дисциплинарной, политической и даже моральной), тем он спокойнее и конструктивнее.

Все это означает, что пространство сотрудничества правозащитных организаций с властью в России на современном этапе не очень велико, а условия попадания в это пространство могут быть неприемлемыми для многих правозащитников. Но есть проблемы, которые решаются только в этом пространстве.

Существенные поправки в срабатывание указанных закономерностей вносит субъективный фактор. Например, очень многое зависит от готовности и способности сторон идти на личный контакт, решать проблемы не в переписке, а при непосредственном общении. Многое может изменить давнее личное знакомство, доброжелательность, «убийственная мощь аргументов». Существенно и напрасно отравляют отношения взаимная подозрительность, снобизм. Для чиновника правозащитник – априори выскочка, безусловный непрофессионал, демагог, с каким-то затаенным нечистым интересом. Для правозащитника чиновник – столь же априори лишенный интеллекта бюрократ, заведомый коррупционер и реакционер, «питающийся» правами человека.

МЫ ЧАСТО НЕ МОЖЕМ ДОБИТЬСЯ СВОЕГО НЕ ПОТОМУ, ЧТО ВЛАСТЬ СИЛЬНА И ВЕРОЛОМНА, А ПОТОМУ, ЧТО МЫ СЛАБЫ И НЕВНЯТНЫ

*Пермская гражданская палата,
Пермский региональный правозащитный центр, 2004 г.
Информация опубликована на сайте
Пермского регионального правозащитного центра*

МИНЮСТ НЕ ДОПУСТИТ ПОСЯГАТЕЛЬСТВА ПРАВОЗАЩИТНИКОВ НА СВОИ ФУНКЦИИ

Недавнее резкое выступление представителей Минюста в адрес сразу нескольких правозащитных организаций произвело эффект разорвавшейся бомбы. Что это было – случайная оговорка или начало «холодной войны» между государством и самыми активными представителями гражданского общества? Заместитель министра юстиции Юрий Калинин, курирующий систему исполнения наказаний, объяснил корреспонденту «НГ», в чем суть претензий его ведомства к правозащитникам.

– Юрий Иванович, действительно ли между Минюстом и правозащитными организациями, отстаивающими права заключенных, «пробежала черная кошка»?

– Мы ни в коей мере не посягаем на права правозащитников и не хотим разрывать отношений с людьми, которые нормально, конструктивно работают. Хотя и здесь есть вопросы.

Правозащитники считают себя высшим органом контроля, забыв немножечко о другой стороне вопроса: они должны, видимо, работать и с человеком – оказывать патронаж, помощь. Почему мы не слышим правозащитников, говорящих о судьбе человека до тюрьмы? Вот за забором к нему моментально привлекается внимание. Хотя здесь очевидно: прошли те времена, когда нужно было взламывать заборы, проникать внутрь системы, чтобы узнать, что там творится. Она открыта.

По многим вопросам мы идем впереди правозащитных организаций – я имею в виду создание материальных условий, соблюдение прав, создание нормативно-правовой базы. Государство сегодня делает все возможное, для того чтобы система исполнения наказаний была цивилизованной. Да, у нас достаточно тяжелое, с точки зрения материальной базы, положение в следственных изоляторах. Но в последнее время значительно увеличиваются ассигнования на их ремонт, реконструкцию, строительство. На будущий год, с учетом изношенности наших изоляторов, принято решение в бюджет включить 1200 миллионов рублей на эти цели, такого не было никогда. И крики вот этих так называемых правозащитников... Ну что толку от этих криков? Нужно конструктивно работать.

– То есть выступление заместителя начальника ГУИН Валерия Краева с обвинением в адрес ряда правозащитных организаций не было случайным? Он выражал позицию министерства?

– Правозащитники обиделись на Краева, на его выступление, что якобы нет таких фактов. Но мы знаем о смыкании организованной преступности с определенной частью людей, называющих себя правозащитниками. Например, в Иркутске. Ведь происходит постоянное распространение вранья, по тому же иркутскому изолятору: заключенного убили, из окна выкинули... Никаких фактов не было.

Был суицид – один заключенный повесился в камере, но никто его до этого не доводил. Мы сейчас готовимся к тому, чтобы обратиться в суд и добиваться привлечения к ответственности за клевету тех, кто ее распространяет. В том числе и газету «Версия», которая постоянно публикует ужасные заголовки: «В тюрьмах продолжаются издевательства, пытки» и чуть ли не убийства. Мы готовы обсуждать неприятные моменты, которые в нашей работе, разумеется, есть. Но вранья – чтобы общество вводило в заблуждение – этого нельзя допускать.

– Иркутское отделение движения «За права человека», насколько известно, не единственная правозащитная организация, которая попала в ваш черный список?

– У нас нет черных списков. Но у нас есть конкретные факты. Например, краснодарская краевая организация «Матери в защиту прав заключенных» пыталась устроить массовые беспорядки в одной из колоний в Адыгее. Они туда и приехали вместе с представителями криминалитета – этим случаем и прокуратура занималась, и правоохранительные органы. В Челябинске происходило подобное. Вот это опасное смыкание, реализация каких-то криминальных идей через так называемых правозащитников – это очень опасно. К тому же они как-то очень оригинально защищают наши права на деньги зарубежных непонятных организаций. «Уральской амнистии»

Березовский давал грант. Березовский, конечно, большой патриот и радетель за Россию, но он не тот человек, который просто так будет деньги давать. Или вот публикация обращения бывших политзаключенных из-за рубежа. Когда-то они были заключенными и пострадали за свои убеждения... Но сейчас, когда они уже сто лет не живут в России и не знают, что здесь происходит, они пишут о пытках, издевательствах, убийствах в тюрьмах.

– При министре юстиции действует общественный совет, специально созданный для координации усилий вашего ведомства и правозащитников. Насколько известно, совет планировал обсудить эту ситуацию.

– Пока общественный совет не состоялся, материалы не были готовы. Но он состоится, я думаю. Но эти люди – им не нужна тихая, кропотливая работа, им нужен ажиотаж. Почему? Им выпятиться надо и получить грант зарубежный. Они за этот крик, по сути дела, живут, они же не работают нигде. Когда мы в Думе встречались в связи с обсуждением закона об общественном контроле, я им сказал: «Ребята, вы провалились во времени. Вы занимаетесь тем, что нужно было делать 10-15 лет назад. Сегодня у нас 2004 год, мы живем в совсем другом обществе, с другими отношениями, наша система открыта и прозрачна».

– Однако складывается ощущение, что мы как раз и возвращаемся на 10–15 лет назад или даже дальше. Проходит оттепель, наступает похолодание.

– Не надо пугать меня «похолоданием». И себя не пугайте. Я не хочу вдаваться в политику, я отвечаю за систему исполнения наказаний. И я прекрасно представляю последствия, которые могут наступить в результате выступлений так называемых правозащитников, которые поднимают заключенных на массовые беспорядки. Когда мы начинаем разбираться в технологии этих голодовок – они ведь не сами собой происходят. За ними стоит организованный криминал, который дает команду. К примеру – голодовка, происходившая в учреждениях Ленинградской области. Ну, представьте себе, за сутки уже были СМИ оповещены, уже стояли у тех подразделений, которые были готовы объявить голодовку. И уже нашли людей, у которых интервью начали брать, все уже было выстроено, заготовлено. При этом никто не знает, что за проблемы там были и у Мирилашвили, этого бандита, которого сейчас уже вывезли из области, проблемы у Шутова, который сидит там, и у других, которым нужно было ситуацию «раскачать». Ведь это, с одной стороны, закон, а с другой – вор в законе. И они дают команду о голодовке. Хотя на самом деле сегодня повода нет, и даже «по понятиям» воровским они не имеют права объявлять голодовки, потому что тем самым подставляют людей. Видимо, сегодня в воровском мире тоже идут какие-то спекулятивные движения... И чтобы отстоять вот эти свои позиции, под шумок кричат «ах, похолодание!». Им было бы приятнее, чтобы мы применяли силу. Ведь когда конфликт разрастается, он приводит к применению силы. Мы в состоянии подавить любой конфликт, у нас нет проблем с силой, с правом на это. Но они же именно к этому подстрекают, и именно этому будут радоваться.

– То есть вы столкнулись, так сказать, с «новыми формами работы» ОПГ?

– Они не новые, они и раньше существовали. Но сейчас они как бы легализовались посредством этих кликушников, по-другому я их не назову. Ведь нельзя так определять позиции: все, что говорят они, – это бесспорно. А мы, как представители государства, – сатрапы, мы люди, которые обманывают общество, которые душат и возвращают, чуть ли не к ГУЛАГу. Да, пожалуйста, идите, в любой изолятор. По Иркутскому изолятору мы вот только что прошли с комиссаром Совета Европы по правам человека Хилем Роблесом. Были наши правозащитники, была Памфилова, был Лукин. Мы показали все.

Да, состояние изолятора плохое: он построен в 1861 году, и буквально год назад там содержалось около 6 тысяч человек. Сегодня уже – 1,7 тысячи. Его нужно привести в порядок, нужны огромные затраты, но администрация старается сделать все возможное, деньги выделяют. И если бы государство не работало, и мы не работали, то сегодня бы в изоляторах сидели не 140 тысяч, а 280, как три года назад. В два раза численность арестованных упала. И это не погоня за арифметикой – это вопрос соблюдения прав человека: напрасно человек в изоляторе не должен находиться. Президент повернул практику уголовной политики государства, судебных органов, правоохранительной системы к тому, что мы сегодня имеем. 798 тысяч заключенных – в этом году более чем на 48 тысяч их численность упала и еще до конца года тысяч на 50 сократится. Это политика декриминализации общества, это то, к чему мы стремились. Мы сейчас

ориентированы на то, чтобы тюрьма являлась центром социальной реабилитации человека.

У нас более полумиллиона больных, мы их обязаны лечить. Приходят люди, не умеющие ни читать, ни писать, – мы их учим. В свое время закрыли начальные классы, сейчас открываем. Развиваем дистанционные виды образования, открываем консультационные пункты для людей, получающих заочно высшее образование. Если говорить о медицине, то в тюрьме самая социальная медицина – бесплатная. Мы получаем со свободы больных туберкулезом, гепатитом, ВИЧ-инфицированных. И сегодня мы в состоянии их лечить, потому что государство выделяет деньги. Государство пошло на то, чтобы взять кредит в Международном банке реконструкции и развития – 48 миллионов долларов. И уже с декабря месяца эта программа начинает действовать, мы получаем оборудование. Вот этого кликушники не хотят видеть. Но им еще надо поковыряться в государстве и еще напугать общество похолоданием так называемым. Какое похолодание? Да ни в одной стране мира не позволят подстрекать в тюрьмах к массовым беспорядкам. И в законе – почему закон об общественном контроле никак не могут принять? Они прописали там себе заоблачные функции – исключительно контрольные. Это же безответственность совершенная.

– В итоге работа над законопроектом, который позволит правозащитникам инспектировать места лишения свободы, затормозилась?

– Нет, она ведется. Конструктивно ведется. Мы говорим о том, что этот закон обязательно должен содержать статьи, обязывающие правозащитников работать с людьми, помогать им. И потом, нельзя, чтобы общественная организация подменяла государство. А исходя из этого закона, общественный контроль претендует на функции государственных органов: прокуратуры, суда, наши....

Независимая газета
03.08.2004

«УЧИТЬСЯ У ТОЛСТОГО, А НЕ ГЕББЕЛЬСА...»

Юрию Калинин, генералу и заместителю министра (об интервью Ю. Калинина «Минюст не допустит посягательства правозащитников на свои функции»)

Сопоставляя аргументы так называемых заместителей министров, а также так называемых ученых, так называемых священнослужителей, не постеснявшихся из последних сил дунуть в одну дуду, нельзя не заметить повторения одних и тех же мотивов, а то и выражений, что свидетельствует, при всем многообразии этой рати, о наличии неких исходных установок, принятых без обсуждения.

Прием известный, со времен товарища ГЕББЕЛЬСА, – многократно сказанная ложь перестает, по замыслу лжеца, быть ложью. И впрямь, сколько лет уже зовут нас так называемыми? Никто не возражает, значит – правда?

Дудки-с. Врать безнаказанно нельзя, в этом я с товарищем КАЛИНИНЫМ на 100% согласен. Никому нельзя! И товарищу КАЛИНИНУ – тоже. Так что давайте, разберемся, кто из нас так называемый...

«Почему мы не слышим правозащитников, говорящих о судьбе человека до тюрьмы?», – вопрошает Юрий Иванович.

Отвечаю: только потому, что Вам не велено. Ибо уши у Вас есть, и при желании Вы могли бы слышать о работе правозащитников с бездомными, беспризорными, с представителями всяческих меньшинств, с условно осужденными, просто с обычными школьниками, их родителями, и так далее и еще далее.

Разве не правозащитники, кстати, первыми стали работать по прекращению уголовных дел через примирение?

«По многим вопросам мы идем впереди правозащитных организаций», продолжает замминистра.

Где это, позвольте спросить, мы с Вами соревновались, кто впереди, а кто сзади? Вы хотели сказать, что Вы, Ваша славная система, Ваши учреждения стали заметно лучше выполнять свои обязанности? Так для того мы вас и содержим!

Сколько бы вас ни сокращали, а ведь вас в нашей нищей державе видимо-невидимо! И мы при этом, заметьте, куском хлеба никого не попрекаем, просто требуем эффективности своих вложений... Плохо требуем, согласен, но, поскольку деньги – наши, имеем право требовать. В отличие от Вас, Юрий Иванович.

Вольно же Вам попрекать правозащитников зарубежными грантами! Ну, президент высказался, так он же никогда в жизни денег не считал, при его-то профессии.

А Вы-то, постоянно подсчитывая каждый грош, отпускаемый на Ваше нужное дело, Вы-то понимаете, не можете не понимать, что наши гранты – это пусть небольшая, но реальная поддержка тощих российских бюджетов, в том числе тюремных.

Это немалые налоги, которые нам нет смысла утаивать, ибо грантодатель не позволит ни на что иное потратить... Мы ведь эти гранты не вывозим, а ввозим: почувствуйте разницу!

И еще о грантах. Ну, не получал я гранта от БЕРЕЗОВСКОГО, хотя отношусь к нему несколько иначе, нежели Вы и Ваши единомышленники, – ибо, к сожалению, не давал мне БЕРЕЗОВСКИЙ грантов!

От Фонда Гражданских Свобод я иногда получаю гранты (в основном – целиком идущие на рождественские подарки заключенным российским детям), от законно основанного БЕРЕЗОВСКИМ и зарегистрированного в Нью-Йорке негосударственного фонда, законно имеющего в Москве свое представительство, которое тоже немало вносит в российские бюджеты.

Я бы и от «Единой России» взял, хотя к ней у нас с Вами тоже отношение разное, мне ведь надо тратить не только на тюрьму, у нас и других проблем море, и всякий грош пойдет на доброе дело, – так ведь эта «Единая Россия» мне уж точно не даст, ибо столь же независимая, сколь единая...

А поскольку, господин замминистра, Вы и Ваше государство мне денег не платите (да еще и я вам плачу), тогда уж и не извольте беспокоиться, чем же мне заниматься.

Таких слов, как Ваши («они должны, видимо, работать и с человеком, оказывать патронаж, помощь», «статьи, обязывающие правозащитников работать»), государственный служащий произносить в принципе не должен.

Вы же в Минюсте трудитесь, законы уважаете? А то – «кликушников», «поковыряться в государстве»... Некрасиво!

Впрочем, последнее упомянутое выражение мне понравилось. Есть такое – поковыряться в автомобиле, когда он скрипит, хозяина не слушает, тормозов не чувствует. Государство, оно ведь тоже вроде автомобиля, чтобы людям удобнее было жить, – вот и надо время от времени в нем, любимом, поковыряться, чтобы делало свое дело исправно, людей не давило, ехало куда надо...

Как я понимаю, граждане, налогоплательщики, должны такому «техобслуживанию» государства уделять тем больше времени, чем разболтаннее механизмы, и это не «безответственность совершенная», а как раз напротив...

«Общественный контроль претендует на функции государственных органов: прокуратуры, суда, наши...». Опять ложь, и трижды.

Прокуратура, поскольку следствие от нее доньше не забрали, сама себя, по вашему, контролировать должна? Судить ни одна общественная организация на моей памяти не пыталась, разве что в телешоу. А уж Ваши функции, – увольте. Что эта Ваша фраза означает? Словоблудием назвать – неудобно.

Великий ТОЛСТОЙ учил, что все проблемы общества можно решить только воспитанием. Плохо еще у нас с этим. Но мы работаем, и Вы работаете, вместе у нас пусть не все, но хотя бы кое-что получится.

А уж если мы в «разборки» уйдем, тогда процесс затянется. Процесс, в сущности, безвариантный, исход известен, мир назад не пойдет, даже если против него Минюст с митрополитами объединится.

Но будет упущено время, и опять кто-нибудь станет говорить, что, мол, раньше надо было лет на 15...

Так, может быть, у ТОЛСТОГО поучимся, а не у ГЕББЕЛЬСА?

*Опубликовано 04.08.2004
По информации HRO.ORG*

«ИЛЛЮЗИИ ГЕНЕРАЛА КАЛИНИНА»

(Об интервью заместителя министра юстиции, генерала Ю. Калинина «Минюст не допустит посягательства правозащитников на свои функции»)

Сложно полемизировать с чиновником. Особенно с чиновником, который находится «в плену иллюзий», выгодных для него.

Первая иллюзия: Почему правозащитники не говорят о правах человека до тюрьмы.

К сожалению, Юрий Иванович, Вы весьма ограничено представляете себе работу правозащитных организаций. Правозащитники активно работают с гражданами. Посмотрите на объем заявлений и судебных действий правозащитников и поймете, что работа с заключенными – это мизерная часть действий правозащитников. Вы сталкиваетесь с правозащитниками только на своем участке, и у Вас возникает подозрение, что все только и думают, как зайти в колонию и поковыряться в Ваших ранах. Увы, это не так. В колониях работает очень мало правозащитников, до обидного мало.

Вторая иллюзия: УИС чрезвычайно открытая система.

Да можно согласиться с тем, что управления исполнения наказаний (УИС) стали более открыты, чем ранее. Но, увы, этого недостаточно. По меркам публичного общества, если я, как законопослушный налогоплательщик, хочу проверить, на что тратятся мои деньги, в нашей уголовно-исполнительной системе я сталкиваюсь с множеством весьма непродуманных запретов. До сих пор в УИС так и не выработан стабильный и системный подход к посещениям колоний представителями общества. В большей степени это опирается на личное благорасположение представителей УИС, что никак не соответствует принципам публичного и правового общества.

Третья иллюзия: Правозащитники только кричат и больше ничего не делают.

Одна из основных задач правозащитников – предание публичности всего, что они как представители общества видят в колониях. Нас в систему УИС посылает общество, оно нам доверяет и считает, что, выйдя из этой системы, мы расскажем обществу правду о том, что там происходит. Любая отрицательная оценка работы УИС, к сожалению, воспринимается Вашим ведомством как необоснованный крик правозащитников. Но это не крик горстки безумцев, это крик общества.

Я сталкивался в своей практике посещения колоний с тем, что мы по-разному оцениваем один и тот же факт. Работник УИС и правозащитник могут не сойтись во мнениях. Разность подхода к одному и тому же факту требует публичного обсуждения. Мы можем ошибаться. Но и система УИС должна признать, что и ее сотрудники могут заблуждаться.

К сожалению, весьма часто нам, правозащитникам, приходится сталкиваться с тем, что работники УИС считают нормой вопиющие факты нарушения прав человека и при этом утверждают, что иначе быть никак не может.

Пока общество не придумало никакой прививки от ошибок, кроме публичного обсуждения. Да, мы громко говорим о Ваших проблемах, но тишина вокруг общественно значимых проблем имеет страшные последствия.

Проблема человека, находящегося в заключении – это не проблема государства, это проблема всего общества.

Вы упрекаете нас в получении грантов. А что в этом криминального? Эти самые гранты тратятся на нужды общества. Я, за всю свою жизнь еще не видел ни одного правозащитника, отстроившего себе особняк и разъезжающего на личном «Мерседесе». Но вот чиновника с такими атрибутами встретить в Москве несложно...

Я могу привести Вам множество фактов, когда УИС РФ неоднократно получали деньги от зарубежных фондов на те или иные проекты и очень хорошо их осваивали. И вы прекрасно знаете об этом.

Четвертая иллюзия: Криминалитет может использовать правозащитные механизмы для решения своих проблем.

Увы, здесь могу ответить одним. Криминалитет очень хорошо пользуется как раз механизмами УИС для решения своих проблем. Из бесед с работниками УИС я знаю, что это очень большая проблема, особенно в мегаполисах.

Либо вы доверяете тем, кто входит в ваши учреждения, либо вы им не доверяете. Не доверяете конкретным людям, – имеете право не пускать их, но если вы не доверяете правозащитному движению в принципе, то здесь следует задуматься над вашим видением общества.

Как только вы закроете вход представителям общества в ваши учреждения – можете ставить крест на государственной системе исполнения наказания в целом, она опять будет исполнять не заказ общества по социализации сограждан, попавших за решетку, а заказ государства по уничтожению и репрессиям. Что ни на шаг не приблизит нас к цивилизованному пути решения конфликтов в обществе.

Пятая иллюзия: Криминал использует правозащитников для организации беспорядков в колониях.

Все описанные Вами факты смыкания криминала с правозащитными «кликушами» недостоверны. Нет ни одного решения суда по этому поводу. Если серьезных обоснований для выдвижения подобных обвинений у Вас нет, то данные обвинения всего лишь домысел.

Шестая иллюзия: Контроль – это дело государства, а не правозащитников.

Я неоднократно сталкивался с подобными заявлениями. Самый сильный государственный контроль был в гитлеровской Германии и в сталинском СССР, и там человеческая жизнь не стоила и ломаного гроша. пытки и смерть были нормой.

У демократии есть несколько незамысловатых принципов. Один из основных, от которого на сегодняшний день упорно хочет избавиться наше государство, – это публичность, со всеми издержками и недоработками. Не может быть демократии без публичности власти.

Публичности надо учиться, и я очень благодарен тем начальникам учреждений, которые впускают общественность в колонии, которые впускают благотворителей, проводят родительские дни, общаются с представителями тех или иных религий. Они учатся жить в демократической стране, учатся решать свои проблемы рука об руку с общественностью. Они перестают быть рабами карательной системы, и становятся нормальными членами общества, ради интересов которого и создано было государство.

Либо мы начнем доверять друг другу и совместно решать поставленные перед нами обществом задачи, либо между нами будет расти стена подозрительности. Другого пути нет. Обе стороны ответственны за это.

Опубликовано 05.08.2004

Анатолий Рынков,
*председатель Совета Ассоциации «ЭГИДА»
по защите прав и свобод человека
и гражданина в ЕАО, г. Биробиджан*

ЗАММИНИСТРА БОИТСЯ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ?

(Об интервью Ю. Калинина «Минюст не допустит посягательства правозащитников на свои функции»)

Интервью, данное замминистра Ю.И. Калининым во многом понятно. Государство с каждым годом испытывает нарастание вала проблем с криминалитетом. К великому сожалению, влияние криминальных структур, как можно судить по прессе, по телевизионным государственным каналам, глубоко проникло в органы внутренних дел, в армию, в органы местного самоуправления, в министерства и ведомства.

Все чаще мы наблюдаем в разных регионах России, как власть и правоохранительные органы, вместо того, чтобы защищать граждан, сами создают ОПГ. Сколько уже таких фактов раскрыто! А еще больше, возможно, пока и не пресечено, не стало предметом разбирательства. Очень хочется надеяться, что только – пока, что «витья этой веревочке» уже недолго.

Поэтому, вызывают сожаление нотки растерянности и раздраженности, явно проскользнувшие в обсуждаемом интервью.

Да, замминистра не оригинален. Три года назад на «круглом столе» в правительстве нашей области, проводимом нашей общественной организацией совместно с главным федеральным инспектором по проблеме института Уполномоченного по правам человека, выступающий генерал, начальник УВД ЕАО сказал, что знает только два типа правозащитников: одни финансируются в Чечне бандитами, другие – у нас – криминалом. Такие высказывания ответственных руководителей могут вызывать только сожаление.

Ю.И. Калинин утверждает: «Правозащитники считают себя высшим органом контроля, забыв немножко о другой стороне вопроса: они должны, видимо, работать и с человеком – оказывать патронаж, помощь. Почему мы не слышим правозащитников, говорящих о судьбе человека до тюрьмы?», «И крики вот этих так называемых правозащитников... Ну что толку от этих криков?»

Это говорит один из самых высокопоставленных юристов России. Я уже 28 лет учу детей и студентов математике. И мне непонятно, что стоит за такими официальными высказываниями человека с юридическим образованием? Недостаток воспитания? Недостаток образования? Недостаток мужественности?

Если у юриста есть конкретные факты нарушения закона, чьих-то прав, претензии к конкретным людям, организациям, то он оформляет эти претензии в соответствии с законодательством, привлекает к ответственности.

Огульно охаивать всех людей, занимающихся в общественных организациях защитой прав человека, – это в высшей степени непорядочно, непрофессионально, не по-мужски. Это не может вызвать даже возмущения, а только – брезгливость.

Кто из правозащитных организаций, входящих в коалицию с нашей организацией на Дальнем Востоке, обозначил себя как «высший орган контроля»? Кто из нас не «работает с человеком», не помогает самым малообеспеченным нашим гражданам – пенсионерам и учащимся? Кто из нас не участвует в просвещении, не заботится о повышении жизненного уровня людей, не тормозит регулярно по этому поводу власти, чтобы не дать человеку уйти на дно жизни, дойти до преступления, до тюрьмы?

Ю.И. Калинин говорит: «К тому же они как-то очень оригинально защищают наши права на деньги зарубежных непонятных организаций. «Уральской амнистии» Березовский давал грант. Березовский, конечно, большой патриот и радетель за Россию, но он не тот человек, который просто так будет деньги давать».

Может быть, замминистра может назвать отечественные, достойные на его взгляд организации, которые предлагают нашим правозащитникам спонсорскую помощь на приобретение оргтехники, на выпуск массовыми тиражами литературы для правового просвещения населения?

Может быть, он еще раз напомнит всем, что Березовский – это бывший заместитель председателя Совета Безопасности, бывший избранный по одномандатному округу депутат Государственной Думы, бывший спонсор избирательных компаний ныне действующих известных политиков ... Кто его выдвигал, кто его назначал, кто его использовал? Не имеет права чиновник такого ранга на лицемерие!

От себя хочу сообщить, что полгода назад ко мне обратились руководители Управления УИН по ЕАО с просьбой возглавить общественный Совет при УИН. Я согласился. Но, пока еще, ни одного собрания, ни одной встречи по линии этого общественного Совета не было, за что отвечают соответствующие сотрудники местного УИН.

Наша организация работает в этом направлении без всякой грантовой поддержки. Так, на выборах 2004 г., имея мандат международного наблюдателя, я много времени провел на избирательном участке в ИВС г. Биробиджана, наблюдал за ходом голосования.

И я почувствовал, что мое присутствие, моя поддержка в равной степени были приятны и сотрудникам ИВС, и людям, содержащимся в его стенах. Наши сотрудники вместе со священнослужителями и журналистами посетили по нашей инициативе колонию в поселке Бира, где содержатся туберкулезные больные. Наше совместное внимание, как к заключенным, с их проблемами с лечением и питанием, с досугом и проживанием, так и к сотрудникам колонии, с их проблемами, попытки оказать содействие по смягчению этих проблем, также не остались незамеченными.

Мы оказываем содействие отдельным воспитанникам Биробиджанской воспитательной колонии по их заочному обучению в вузе. При поступлении жалоб от осужденных на нарушения при рассмотрении их дел, мы консультируемся с прокуратурой, адвокатами и даем заявителям аргументированные ответы.

Должен отметить, что, как правило, результаты наших проверок и консультаций показывают, что права задержанных у нас соблюдались, что соответствующие органы поступили с ними в соответствии с законом.

Это все на общественных началах! Это потому, что мы живем среди этих людей! Это потому, что мы не хотим, чтобы они вышли озлобленными из мест заключения и накинулись бы на нас, живущих с ними в одном подъезде!

Так давайте, уважаемый заместитель министра, уважать граждан государства, которое доверило Вам такой большой пост! Давайте уважать их права! Давайте научимся, наконец, разговаривать с ними, понимать их.

Опубликовано 05.08.2004