

**С. А. Борсученко\***

### **Контрольные полномочия региональных омбудсменов по обеспечению прав осужденных**

История института омбудсмана уходит корнями в глубокую древность, когда народы ранних цивилизаций Древней Греции и Древнего Рима пытались установить контроль за соблюдением законов в области прав граждан. Однако на государственном уровне такая должность впервые была введена в Швеции в 1809 г. и получила название «парламентский омбудсмен».

В теоретическом плане термин «омбудсмен» является собирательным, представляет собой родовое понятие, образ специальной службы, не похожей на другие государственные и общественные структуры.

Само понятие «омбудсмен» происходит от слова «*ombud*», что в средневековом шведском языке означало силу или авторитет, а также лицо, которое было переводчиком или представителем других лиц. Нам представляется, что в государственно-правовом смысле омбудсмен понимается как достойное доверия независимое лицо, профессионально осуществляющее на основании закона охрану прав граждан и контроль за государственными органами и должностными лицами, но без права изменения принятых ими решений.

Мировой опыт свидетельствует о том, что потребность в этом институте возникает, прежде всего, тогда, когда существующие институты не способны решать контрольные задачи в отношении государственного управления, и имеется необходимость дополнительной защиты прав граждан против административного произвола<sup>1</sup>.

По данным Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в настоящее время в 68 субъектах Российской Федерации избраны и назначены на должность региональные уполномоченные по правам человека, которые путем защиты прав и свобод человека и гражданина, в числе других функций, осуществляют контроль за деятельностью персонала учреждений и органов, исполняющих наказания, на территории конкретного субъекта. В Республике Марий Эл, Республике Тыва, Тюменской области, Чукотском автономном округе приняты законы об уполномоченном по правам человека, однако уполномоченные в них до сих пор не назначены.

Следует отметить, что становление и развитие института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации началось до принятия Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». В некоторых субъектах Российской Федерации законы об уполномоченном по правам человека были приняты еще в апреле 1996 г. (Республика Башкортостан, Свердловская область)<sup>2</sup>.

Согласно ст. 5 Федерального конституционного закона от 12 февраля 1997 г. № 1 «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (в ред.

\* Доцент кафедры уголовного права и криминологии Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

<sup>1</sup> *Хаманева Н. Ю.* Постатейный комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» // СПС «Гарант» 5.1, предисловие.

<sup>2</sup> См.: *Скоробогатова О. В.* Защита прав лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях, региональным уполномоченным по правам человека : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 39.

от 9 февраля 2009 г.)<sup>1</sup> должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации может учреждаться в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Федерации.

Права человека должны одинаково эффективно защищаться в каждом регионе, на всей территории России. В полном соответствии со ст. 72 Конституции РФ, на наш взгляд, необходимо закрепить общие принципы функционирования института Уполномоченного во всех субъектах Российской Федерации.

Следует также отметить, что Государственный правозащитный институт не строится по принципу централизации. Федеральный Уполномоченный не координирует деятельность региональных уполномоченных, а оказывает им методическую, методологическую, правовую помощь<sup>2</sup>.

На сегодняшний день аппарат Федерального Уполномоченного оказывает информационную и правовую помощь в подготовке законов об Уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации. Сотрудниками аппарата разработан проект Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»<sup>3</sup>.

В соответствии с ч. 3 ст. 16 Федерального конституционного закона № 1 «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» подача жалобы Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению федеральным Уполномоченным.

Сегодня и федеральному Уполномоченному непросто силами только своего аппарата разобраться с лавиной жалоб, поступающих на его имя из всех регионов нашей страны, тем более что во многих случаях можно было сэкономить время и средства, разбираясь на месте.

Наш вывод подтверждается и результатами социологического исследования. Так, по мнению 30 % экспертов (представителей науки и практики), первостепенными факторами, способствующими повышению эффективности деятельности Уполномоченного по защите лиц, содержащихся в местах лишения свободы, является распространение и популяризация данного института на всей территории Российской Федерации.

В ряде субъектов Российской Федерации функционируют специализированные институты уполномоченных. Так, например, в Саратовской области создан институт уполномоченных по защите прав осужденных. Общественные помощники — уполномоченные по правам осужденных в исправительных учреждениях УФСИН России по Саратовской области оказывают правовую и консультационную помощь лицам, находящимся в местах лишения свободы, в налаживании социальных связей, занимаются поиском родственников и детей, решают проблемы пенсионного обеспечения<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9, ст.1011.

<sup>2</sup> См.: *Борсученко С. А.* Контроль за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению свободы Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 88.

<sup>3</sup> См.: Вестник Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2002. № 3. С. 73–77.

<sup>4</sup> См.: *Матвеев Е.* Некоторые проблемы становления института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации. URL: <http://www.permkrai.ru> (дата обращения: 15.09.2013).

Уполномоченным по правам человека в Амурской области совместно с УФСИН России по Амурской области подписано Положение о представителе уполномоченного в учреждениях Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Амурской области. Согласно Положению представитель уполномоченного в учреждениях уголовно-исполнительной системы по Амурской области осуществляет контроль за обеспечением прав и законных интересов подозреваемых, обвиняемых, осужденных граждан, предусмотренных Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральным законодательством.

В настоящее время во всех шести исправительных учреждениях области имеются общественные представители<sup>1</sup>.

Полагаем, что положительный опыт работы общественных помощников уполномоченного в исправительных учреждениях необходимо использовать во всех регионах, что позволит сделать институт уполномоченного более доступным и эффективным инструментом для всех жителей региона, вне зависимости от их социального статуса.

Данную точку зрения разделяют и 40 % экспертов. По их мнению, введение уполномоченных в самих исправительных учреждениях повысит эффективность деятельности как федерального Уполномоченного по защите лиц, содержащихся в местах лишения свободы, так и региональных уполномоченных, а также будет способствовать сокращению числа нарушений и улучшению психологического климата в местах лишения свободы. Создание специального органа, призванного защищать права человека в местах лишения свободы, на наш взгляд, необходимо для преодоления кризисной ситуации в уголовно-исполнительной системе.

Учитывая тот факт, что уполномоченный оказывает помощь не только осужденным к лишению свободы, но и широкому кругу лиц, а также отмечая массовые и грубые нарушения прав человека в местах лишения свободы, представляется целесообразным создание специализированного института Уполномоченного по контролю за деятельностью учреждений пенитенциарной системы на региональном уровне. Такой уполномоченный может функционировать в составе действующей структуры, что не потребует создания нового аппарата и привлечения дополнительных денежных средств.

Анализ зарубежной практики также свидетельствует о том, что наряду с центральным органом создаются и действуют относительно самостоятельные региональные и местные службы омбудсменов. Опыт региональных и местных омбудсменов часто служил хорошей основой для учреждения центральных (федеральных) служб. Этот опыт представляется особенно интересным, поскольку свидетельствует о самоорганизации гражданского общества. В качестве примера можно привести Канаду, где региональная служба взята за основу федеральной модели<sup>2</sup>.

США приняли идею омбудсмена не на федеральном уровне, а только на уровне отдельных штатов. Первый омбудсмен по делам тюрем начал работать в штате Миннесота в 1972 г. Затем штаты Канзас, Коннектикут, Гавайи, Айова, Мичиган, Небраска, Мэриленд, Нью-Джерси, Огайо, Орегон, Южная и Северная Каролина тоже использовали этот опыт.

В Миннесоте, в женской тюрьме был начат эксперимент по созданию должности омбудсмена, к которому заключенные могли бы обращаться с жалобами

<sup>1</sup> См.: *Скоробогатова О. В.* Указ. соч. С. 60.

<sup>2</sup> Подробнее см.: *Бойцова В. В.* Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 508.

на внутренний режим, поведение персонала, нарушение прав и т. п. Этот «Corrections Commissioner» (Уполномоченный по надзору за исправительными заведениями) назначается губернатором и располагает бюро по приему посетителей, а также 88000 \$, которые выделяются ежегодно в соответствии с законом «О поддержке исправительных заведений». Его основными инструментами являются прямой контакт с тюрьмой (возможность посещать заключенных 24 часа) и прямой доступ к губернатору на тот случай, если тюремная администрация не пожелает прислушаться к его рекомендациям. Эффективность деятельности такого омбудсмана для американцев стала очевидной, за первые полгода работы было рассмотрено 380 жалоб от заключенных<sup>1</sup>.

Особенностью деятельности омбудсменов в США является то, что они посещают заключенных в тюрьмах, поскольку американские заключенные более охотно излагают свои жалобы в процессе неформального общения, чем в письменной форме. Омбудсмены по делам тюрем в США имеют право полного и неограниченного доступа к документам, связанным с пребыванием в заключении<sup>2</sup>.

В современных национальных системах защиты прав человека активно используется институт омбудсмана. Надо сказать, что тюрьмы — это постоянный объект внимания и контроля со стороны омбудсмана любого государства.

В докладе Парламентских омбудсменов Швеции (в Швеции институт омбудсмана создан по отраслевому принципу на основании специализации), в частности, омбудсмана по вопросам юстиции, приводятся данные, согласно которым на администрацию тюрем за год поступило 559 жалоб от заключенных.

На основании этих жалоб 90 сотрудников были уволены без расследования; 41 сотрудник подвергся дополнительной критике; в 226 случаях результаты расследования не подтвердились; было направлено два предложения в Парламент и Правительство страны<sup>3</sup>.

В Швеции омбудсмен юстиции в основном проводит расследование при помощи корреспонденции, получаемой от заключенных.

В Великобритании с 1995 г. функционирует Омбудсмен по контролю за исправительными учреждениями (Prisons Ombudsmen). Основной задачей этой службы является рассмотрение жалоб. Жалобы принимаются как от заключенных, так и от персонала тюрьмы. В соответствии с Законом, прежде чем обратиться к Prisons Ombudsmen, заключенным необходимо направить свою жалобу в Тюремную службу (Prison Service). Если жалоба будет признана обоснованной, то тюремной администрации поступят соответствующие рекомендации омбудсмана и вряд ли кто осмелится эту «рекомендацию» не исполнить. Годовой отчет службы Prisons Ombudsmen публикуется и доступен общественности<sup>4</sup>.

Таким образом, в зарубежной практике отчетливо проявляется тенденция функциональной специализации омбудсменов.

Уголовно-исполнительный кодекс РФ предусматривает полномочия уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, аналогичные полномочиям федерального Уполномоченного (п. «а» ч. 1 ст. 24, ч. 2 ст. 91 УИК РФ).

<sup>1</sup> См.: Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). М., 1997. С. 187.

<sup>2</sup> См.: Бойцова В. В. Указ. соч. С. 529.

<sup>3</sup> См.: The Swedish Parliamentar ombudsman: Report for the period juli, 1, 2010 to June 30, 2011 // Norstedts Stockholm. 2011. P. 14.

<sup>4</sup> См.: Целмс Г. Дорога в британскую тюрьму // Досье на цензуру: Евроремонт Гулага. 2003. № 18. С. 194–201.

К основным формам контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению свободы, осуществляемым уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, относятся: рассмотрение обращений от осужденных, посещение исправительных учреждений, подготовка ежегодных докладов, работа по совершенствованию законодательства и практики его применения.

Региональные уполномоченные активно сотрудничают с территориальными органами уголовно-исполнительной системы, органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными организациями; принимают участие в научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах по проблемам исполнения наказаний и социальной реабилитации бывших осужденных, а также участвуют в решении вопросов, связанных с изменением правового положения осужденных (например, изменение условий содержания в исправительном учреждении, применение условно-досрочного освобождения, замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания и т. п.), входя в состав комиссии при исправительном учреждении.

Практика свидетельствует о том, что число нерешенных проблем в области защиты прав человека в каждом отдельном субъекте Российской Федерации и в стране в целом столь велико, что с ними можно справиться лишь совместными усилиями различных государственных и общественных правозащитных институтов, тем более что, взаимодействуя между собой, они успешно дополняют, а не исключают друг друга.