

На правах рукописи

ОВОДКОВА Лейла Сарваровна

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ
И УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВ И ЗАКОННЫХ
ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ В МЕСТАХ
ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ**

**Специальность 12.00.11 – судебная деятельность,
прокурорская деятельность, правозащитная
и правоохранительная деятельность**

15 ЯНВ 2015

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Рязань – 2014



005557644

На правах рукописи

ОВОДКОВА Лейла Сарваровна

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ
И УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ
В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ**

**Специальность 12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Рязань – 2014

Работа выполнена в Академии ФСИН России.

Научный руководитель – **Гришко Александр Яковлевич**, доктор юридических наук, профессор, Уполномоченный по правам человека в Рязанской области.

Официальные оппоненты:

Агутин Александр Васильевич – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и процесса Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского;

Борсученко Светлана Алексеевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и криминологии Российской правовой академии Минюста России.

Ведущая организация – Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Защита состоится 12 февраля 2015 г. в 11.00 на заседании диссертационного совета Д 229.003.01 на базе Академии ФСИН России (390036, г. Рязань, ул. Сенная, д. 1).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте Академии ФСИН России (<http://www.apu.fsin.su>).

Автореферат разослан « ___ » _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Рыжов Роман Сергеевич

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Одной из основных характеристик общества является уровень обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Нормы, их закрепляющие, их сопоставление с нормами, содержащимися во Всеобщей декларации прав человека, других международных документах, свидетельствуют о том, что они получили должное отражение в Конституции Российской Федерации.

Наиболее остро проблемы обеспечения прав и свобод человека и гражданина проявляются в местах принудительного содержания граждан.

Материалы, полученные в ходе нашего исследования, указывают на отрицательную динамику нарушений законности со стороны сотрудников мест принудительного содержания граждан в последние годы, растет коэффициент преступлений, совершаемых ими. Так, в 2013 г. на 20 % увеличилось количество уголовных дел, возбужденных в отношении персонала исправительных учреждений.

Продолжает иметь место волокита при рассмотрении обращений граждан, физическое насилие со стороны органов полиции и уголовно-исполнительной системы в отношении лиц в местах принудительного содержания, что служит поводом для обращения граждан к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и его коллегам в субъектах Федерации, в органы прокуратуры.

Вступление Российской Федерации в Совет Европы, ее присоединение к Уставу Совета Европы в 1996 г. и Конвенции о защите прав и свобод человека и гражданина актуализировали задачу приведения законодательства, регулирующего вопросы деятельности учреждений и органов, осуществляющих принудительное содержание, в соответствие с правовыми стандартами Совета Европы и выработки механизма их обеспечения на законодательном, нормативно-правовом и организационно-управленческом уровнях.

Основными отраслевыми законами, в которых содержатся такие нормы, являются: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный

закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». Указанные законы претерпели в последние годы определенные изменения.

Значимым событием стало принятие Федерального закона от 23 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста». Впервые условия и порядок отбывания данного административного наказания урегулированы не на нормативно-правовом, а на законодательном уровне. Учитывая значительное количество лиц, подвергающихся указанному виду наказания, принятие этого закона значительно поднимает уровень правовой защищенности человека и гражданина в целом и лиц, подвергаемых рассматриваемому наказанию, в частности.

Дальнейшее расширение прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания, требует совершенствования функций прокуратуры и омбудсмана. Улучшение деятельности этих важных правозащитных субъектов является одним из направлений совершенствования механизма обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания. Изучение данного вопроса свидетельствует о том, что эти лица реально обретают защиту своих прав и законных интересов именно у указанных субъектов правозащитной деятельности. Во многом это объясняется оперативностью их деятельности, позволяющей избегать длительной судебной процедуры.

Изложенное подтверждает актуальность темы исследования.

Степень научной разработанности темы. Вопросы прокурорского надзора и контроля Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации нашли свое отражение в целом ряде работ.

Вопросам прокурорского надзора посвящены работы: А.А. Чувилева («Прокурорский надзор за исполнением законов при задержании подозреваемых», 2001 г.); В.Г. Бессарабова («Прокурорский надзор за соблюдением права

на свободу совести в учреждениях пенитенциарной системы Российской Федерации», 2010 г.); А.Ю. Харьбина («Административно-правовые меры обеспечения прав граждан в сфере охраны общественного порядка», 2010 г.) и др.

Определение места и роли уполномоченного по правам человека в изучаемой теме нашло свое отражение в кандидатской диссертации Н.Ф. Лукашовой «Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект» (2011 г.).

Вопросы общего характера в сфере обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания нашли свое освещение в работах А.Ю. Харьбина («Административно-правовые меры обеспечения прав граждан в сфере охраны общественного порядка», 2010 г.); М.Ю. Ижикова («Взаимодействие международного и внутригосударственного права в области защиты прав человека», 2012 г.); А.В. Кубасова («Обеспечение принципа законности в исправительных колониях общего и строгого режимов», 2005 г.) и др.

Среди работ, посвященных непосредственно деятельности органов прокуратуры и уполномоченного по правам человека, следует отметить пособие Г.Г. Бессарабова, М.В. Маматова, Л.Б. Датчука, О.Е. Надежиной «Взаимодействие органов прокуратуры с Уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина», 2012 г.

Однако отдельного монографического исследования, посвященного системному изучению вопросов деятельности органов прокуратуры и уполномоченных по правам человека по обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, не проводилось.

Объект диссертационного исследования – общественные отношения, складывающиеся в сфере организации деятельности органов прокуратуры и уполномоченного по правам человека при обеспечении защиты прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания.

Предмет диссертационного исследования – теоретические и организационные вопросы, правовая регламентация и прикладные аспекты деятельности

органов прокуратуры, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по обеспечению прав и законных интересов лиц в рассматриваемых местах принудительного содержания – места отбывания административного задержания и административного ареста, места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, учреждения уголовно-исполнительной системы; история вопроса и международная практика деятельности органов прокуратуры и омбудсмана по данному вопросу.

Исходя из особенностей категорий лиц, содержащихся в дисциплинарных воинских частях, гауптвахтах, в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, деятельность органов прокуратуры, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по обеспечению прав и законных интересов лиц в данных местах принудительного содержания в работе не рассматривалась.

Цель исследования заключается в анализе деятельности органов прокуратуры и уполномоченных по правам человека по обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, соответствующих положений действующего законодательства, разработке на этой основе предложений, направленных на разрешение вопросов обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания, а также совершенствование нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере.

Для достижения этой цели были поставлены и решены следующие задачи:

- определен уровень научной разработанности исследуемой проблемы, уточнены и сформулированы основные понятия, относящиеся к теме исследования;
- осуществлен ретроспективный анализ деятельности органов прокуратуры и омбудсмана;

– проанализировано национальное и международное законодательство, обеспечивающее защиту прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания;

– определены предмет, объект, пределы, сущность, цели, задачи органов прокуратуры и омбудсмана по обеспечению прав и законных интересов в сфере принудительной изоляции граждан и разработаны предложения, направленные на повышение его эффективности;

– изучена практика деятельности органов прокуратуры, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы;

– качественно оценена эффективность форм деятельности органов прокуратуры и уполномоченного по правам человека в исследуемой сфере и обоснованы предложения по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», региональные законы об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, другие законодательные и нормативные правовые акты.

Методологическую основу исследования составили общенаучные, частные и специальные методы познания. В качестве основного метода использовался общенаучный диалектический метод познания.

В процессе подготовки диссертации использовались следующие методы социально-правового исследования: формальная логика, с помощью которой дается детальный анализ мер по обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания; сравнительное правоведение, включающее анализ опыта обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания в зарубежных странах; статистический метод, подразумевающий сбор и анализ статистических данных нарушений прав и законных интересов лиц в указанных учреждениях; анкетирование лиц в местах принудительного содержания; метод экспертных оценок, включающих проведение

опроса сотрудников правоохранительных органов о состоянии обеспеченности прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания.

Теоретической основой исследования послужили труды ученых в области прокурорского надзора, криминологии, уголовно-исполнительного права, правозащитной деятельности. В сфере криминологии ими стали работы А.И. Алексеева, Н.С. Артемьева, А.Я. Гришко, Н. Кристи, Т.Ф. Минязовой, О.В. Филимонова и др. Применительно к прокурорскому надзору и управлению соискатель опирался на труды А.А. Аксенова, Н.П. Барабанова, В.Г. Бессарабова, Г.Г. Бессарабова, О.В. Воронина, С.И. Герасимова, А.В. Кубасова, Н.В. Муравьева, Д.А. Панарина, А.Я. Сухарева, Ю.Я. Чайки, А.В. Чувилева, А.В. Чурилова.

Теоретическому обоснованию выводов и предложений диссертационного исследования помогли работы по уголовному и уголовно-исполнительному праву С.А. Борсученко, Ю.А. Головастовой, И.А. Давыдовой, М.Л. Добрыниной, В.С. Епанешкинова, В.Д. Крачуна, П.П. Люблинского, Г.Л. Минакова, А.М. Потапова, В.И. Селиверстова, В.Е. Южанина. В числе трудов по правозащитной деятельности автор использовал монографии и диссертации К.М. Амосова, Л.А. Воскресенской, М.Ю. Ижикова, Ю.Л. Корабельниковой, Е.А. Лукашевой, Н.Ф. Лукашовой, В.П. Лукина, А.А. Майорова, А.Б. Чайки, В.В. Чуксиной и др.

Нормативной базой исследования являются: Конституция Российской Федерации, международные договоры, Уголовный, Уголовно-исполнительный, Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»; федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «О полиции», «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», «О порядке отбывания административного ареста»; Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»; законы об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации; указы Президента Российской Фе-

дерации и иные нормативные правовые акты, касающиеся рассматриваемой проблематики.

Эмпирическую базу исследования составили статистические данные Генпрокуратуры России, Минюста России, ФСИН России, аналитические материалы о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009–2013 годы.

В работе использовались результаты проведенного изучения 175 заключений уполномоченных по правам человека и 135 материалов прокурорских проверок по итогам проверок соблюдения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания. По специальному перечню вопросов было проинтервьюировано 48 региональных омбудсменов; 160 сотрудников полиции и уголовно-исполнительной системы; проанкетировано 1200 осужденных, отбывающих наказания в исправительных колониях; опрошено 250 человек, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел; 290 человек, содержащихся в местах отбывания административного ареста. Исследование проводилось в Амурской, Брянской, Ивановской, Новгородской, Ростовской и Рязанской областях, Красноярском крае, Республике Кабардино-Балкария.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что оно проведено в новых правовых реалиях (Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 23 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»; нормативно-правовые акты, регламентирующие внутренний распорядок изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, нормы питания в изоляторах временного содержания; региональные законы об уполномоченном по правам человека; соглашения органов прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации и др.); выводы и предложения сделаны на основе эмпирического материала, собранного в условиях значительного увеличения количества региональных омбудсменов и законов, регламентирующих их

деятельность; объектом исследования выступают основные виды учреждений и органов, осуществляющих принудительное содержание, с учетом результатов первого этапа реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года.

Критерию новизны отвечают предложенные автором уточненные понятия контроля за обеспечением прав и законных интересов в местах принудительного содержания граждан уполномоченным по правам человека, надзора органов прокуратуры за местами принудительного содержания; выявленные факторы обусловленности совместной деятельности органов прокуратуры и омбудсмена за обеспечением прав и законных интересов в местах принудительного содержания граждан, недостатки в организации деятельности органов прокуратуры и омбудсмена в изучаемой сфере; предложения по совершенствованию рассмотрения судами дел в отношении освобождения осужденных по болезни, повышению эффективности деятельности органов прокуратуры и уполномоченного по правам человека в сфере обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания целесообразно.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Контроль за обеспечением прав и законных интересов в местах принудительного содержания граждан уполномоченным по правам человека – деятельность уполномоченного по правам человека за законностью содержания в них лиц, по обеспечению реализации их прав и законных интересов, устранению имеющихся нарушений путем вынесения заключений о данных фактах и направления их администрациям указанных мест и в вышестоящие инстанции, подготовки специальных докладов и представления их в соответствующий законодательный орган Российской Федерации, законодательный и исполнительный органы субъекта Российской Федерации.

2. Надзор органов прокуратуры за местами принудительного содержания – деятельность органов прокуратуры по соблюдению законности содержания в них лиц, законодательства, регламентирующего их правовое положение, обеспечивающих реализацию их прав и законных интересов, путем вынесения актов

прокурорского реагирования в адрес соответствующих органов и учреждений, их руководителей, обязательных для немедленного исполнения.

3. Обусловленность совместной деятельности органов прокуратуры и омбудсмана за обеспечением прав и законных интересов в местах принудительного содержания граждан: создание института уполномоченного по правам человека, так же как и органов прокуратуры, на федеральном и региональном уровнях; принятие законодательных и нормативных правовых актов, направленных на организацию защиты прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания; заключение соглашений о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации и региональными прокурорами по обеспечению прав человека и гражданина.

4. Наиболее актуальные вопросы, требующие совершенствования организации деятельности органов прокуратуры и омбудсмана в целях обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания: оказание квалифицированной медицинской помощи; соблюдение сроков содержания подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания; наличие оснований содержания подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания; обеспеченность физической неприкосновенности, информационное обеспечение указанных лиц.

5. В целях сокращения сроков рассмотрения судами дел в отношении освобождения осужденных по болезни (имеющих тяжелые формы заболевания) необходимо законодательно закрепить упрощенный порядок их рассмотрения, создать общефедеральные системы списков заболеваний, при наличии которых медицинская помощь и патронаж могли бы оказываться гражданам независимо от их гражданства и наличия документов, удостоверяющих личность.

6. В плане повышения роли органов прокуратуры и уполномоченного по правам человека в сфере обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания целесообразно:

– в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и региональные законы об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации ввести норму, предусматривающую их права по аналогии с работниками прокуратуры (ст. 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»): присутствовать соответственно на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, участвовать в рассмотрении внесенных ими предложений федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями;

– в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 8) предусмотреть возможность участия уполномоченного по правам человека в работе координационных совещаний, созываемых прокурором.

– наделить федерального и регионального уполномоченных по правам человека правом созывать координационные совещания, что позволит повысить их роль относительно координации деятельности субъектов в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина в целом и лиц в местах принудительного содержания в частности. В состав такого совещания должны входить руководители правоохранительных органов и общественных объединений.

– разъяснение, содержащееся в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания», относительно необходимости учета мнения должностных лиц о наличии либо отсутствии оснований для признания лица не нуждающимся в дальнейшем отбывании наказания или замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания, распространить на Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

– положения ч. 4 ст. 15 УИК РФ относительно запрета на цензуру предложений, заявлений, ходатайств и жалоб осужденных к аресту, содержанию в дисциплинарной воинской части, лишению свободы, смертной казни, адресованных Президенту Российской Федерации, в палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, суд, органы прокуратуры, вышестоящие органы уголовно-исполнительной системы и их должностным лицам, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации, в общественные наблюдательные комиссии, а также адресованных в соответствии с международными договорами Российской Федерации в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, распространить на изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, места отбывания административного ареста.

7. В целях усиления контроля за соблюдением прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания органов внутренних дел в регионах ввести должности помощника начальника регионального органа внутренних дел по правам человека.

Теоретическая значимость исследования. Теоретические выводы, сделанные по результатам исследования, вносят вклад в развитие учения о деятельности правоохранительных и правозащитных органов в сфере обеспечения прав и свобод человека. Результаты анализа понятийного аппарата, используемого в правоохранительной и правозащитной сфере («контроль» и «надзор») имеют свое значение для развития учения о контрольно-надзорной деятельности в науке управления.

Положения, изложенные в диссертации, в определенной степени обогащают теорию криминологии и уголовно-исполнительной права в части определения места и роли субъектов профилактики преступлений и иных правонарушений в местах принудительного содержания граждан, а также субъектов уго-

ловно-исполнительных правоотношений, основных средств обеспечения целей уголовного наказания.

Практическая значимость исследования. Прикладное значение имеют предложения по совершенствованию правового регулирования организации деятельности прокуратуры и уполномоченного по правам человека. Определение содержания понятий контроля и надзора позволяет на законодательном, нормативно-правовом, организационно-управленческом уровнях конкретизировать компетенции органов прокуратуры и уполномоченных по правам человека в деятельности по обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания. Соответствующие предложения автора могут быть использованы в процессе совершенствования федерального законодательства и при разработке основ законодательства об уполномоченных по правам человека во всех субъектах Российской Федерации, при организации новых форм деятельности прокуратуры и уполномоченного по правам человека в правоохранительной и правозащитной сферах.

Материалы исследования также могут быть использованы в учебном процессе при преподавании курсов «Прокурорский надзор», «Уголовно-исполнительное право», цикла управленческих дисциплин, спецкурса по правозащитной деятельности.

Апробация результатов диссертационного исследования. Теоретические положения, выводы, практические рекомендации, изложенные в диссертации, использовались: при рассмотрении вопросов правозащитной деятельности в отношении лиц, находящихся в местах принудительного содержания в рамках Дискуссионной площадки судов, правоохранительных органов, иных учреждений и органов, общественных объединений области при Уполномоченном по правам человека в Рязанской области.

Соискатель является соавтором сборника нормативно-правовых актов по вопросам Уполномоченного по правам человека в Рязанской области (2013 г.), который используется органами прокуратуры, уполномоченными по правам человека субъектов Российской Федерации, правоохранительными органами.

Материалы диссертационного исследования использовались при подготовке и обсуждении вопроса об обеспечении прав и законных интересов человека в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений органов внутренних дел на заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека при выработке рекомендаций по данному вопросу (Москва, июнь 2013 г.).

Выводы и предложения по работе нашли свою реализацию в предложениях, подготовленных комиссией по вопросам помилования на территории Рязанской области по совершенствованию законодательства и практики его применения в сфере, трудоустройства лиц, освобожденных из мест лишения свободы, их постпенитенциарной адаптации (2011 г.).

Результаты исследования прошли апробацию на конференциях и семинарах различного уровня, в том числе: Российский международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (Рязань, декабрь 2013 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Бесплатная юридическая помощь в субъектах Российской Федерации: состояние, проблемы, пути решения» (Рязань, 2012 г.); Международный научно-практический семинар, посвященный памяти профессоров Н.А. Стручкова и М.П. Мелентьева «Актуальные проблемы уголовно-исполнительного права и исполнения наказаний» (Рязань, 2013 г.); Межвузовский научно-практический семинар «Обеспечение прав и свобод человека в деятельности органов внутренних дел» (Рязань, 2013 г.); межвузовские круглые столы «Административно-правовое регулирование в сфере исполнения уголовных наказаний», «Административно-правовой статус сотрудника УИС: современное состояние и перспективы совершенствования» (Рязань, 2013 г.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих в себя пять параграфов, заключения, списка использованной литературы, приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются предмет, цель и задачи диссертационного исследования, характеризуются научная новизна и практическая значимость результатов исследования, раскрываются положения, выносимые на защиту, а также приводятся данные об апробации и внедрении результатов диссертационного исследования.

Первая глава «Организационно-правовая основа деятельности прокуратуры и уполномоченного по правам человека в сфере обеспечения прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «*Организация деятельности прокуратуры и омбудсмана: основные понятия*» раскрывается содержание дефиниций «контроль» и «надзор» применительно к теме диссертационного исследования.

Соискатель разделяет точку зрения авторов на данные понятия, их характерные признаки:

1. Наделение функциями надзора специализированных органов (прокуратура, полиция) с определением их конкретных полномочий. Решения надзорных органов носят обязательный характер как для относительно неопределенного круга лиц, так и для конкретного должностного и иного лица. Решения же контрольных органов носят рекомендательный характер.

2. Более активная инициативная деятельность субъектов надзорной деятельности.

3. Осуществление надзора в отличие от контроля является обязательной деятельностью соответствующего субъекта.

4. Органы, осуществляющие надзор, действуют лишь убедившись, что соответствующие вопросы не относятся к компетенции иных органов власти и для реализации правовых установлений требуются действия именно надзирающего органа.

Исходя из этого предметом прокурорского надзора являются:

– соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов министерствами, государственными комитетами, службами и иными федераль-

ными органами исполнительной власти, представляемыми (законодательными) исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами.

Предметом контроля уполномоченного по правам человека выступает деятельность, направленная на устранение фактов массовых, грубых нарушений прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов указанных лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства.

Во *втором параграфе «Ретроспектива деятельности прокуратуры и омбудсмена»* диссертант отмечает, что более конкретно вопросы взаимодействия деятельности органов прокуратуры и уполномоченного по правам человека в исследуемой сфере получили свое нормативно-правовое закрепление в конце XX – начале XXI веков. Речь идет о соглашениях между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, между прокурорами субъектов Российской Федерации и региональными омбудсменами по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Ретроспектива данного вопроса позволяют сделать вывод о целесообразности и необходимости совершенствования совместной деятельности органов прокуратуры и уполномоченного по правам человека на более фундаментальной правовой основе.

Речь идет о введении в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и региональные законы об уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации норм, уравнивающих их соответственно в правах с Генеральным прокуро-

ром Российской Федерации и нижестоящим прокурором относительно права присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, участвовать в рассмотрении внесенных ими предложений федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями (ст. 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

С этой же целью востребовано участие регионального уполномоченного по правам человека в работе координационных совещаний, созываемых прокурором (ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Представляется, что в данном законе должна быть соответствующая норма, устанавливающая указанное право.

В *третьем параграфе «Правовое регулирование деятельности прокуратуры и уполномоченного по правам человека»* диссертант пришел к выводу, что совместная деятельность указанных субъектов базируется главным образом на основе соглашений, иницируемых ими. Во исполнение таких соглашений ими проводятся: совместные проверки мест принудительного содержания, прием лиц, в них содержащихся; готовятся специальные доклады по вопросам обеспечения прав и законных интересов этих лиц. Данные вопросы систематически освещаются на страницах общероссийских журналов «Омбудсмен» и «Человек: преступление и наказание».

На деле представляется, что для усиления надзора и контроля за соблюдением прав и законных интересов лиц в местах их принудительного содержания имеются резервы в форме усиления взаимодействия на более высокой правовой основе. Это может быть достигнуто за счет внесения определенных дополнений в законодательство о прокуратуре Российской Федерации, об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Одним из таких дополне-

ний могло бы быть законодательное определение основных понятий, используемых при осуществлении контроля и надзора за местами принудительного содержания, главных направлений совместной деятельности органов прокуратуры и уполномоченных по правам человека.

Все эти вопросы в определенной части могли бы быть отражены в предлагаемом федеральным и региональными уполномоченными Федеральном законе «Об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации».

Вторая глава «Осуществление контроля и надзора за реализацией прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания» состоит из двух параграфов.

В *первом параграфе «Анализ и учет нарушений прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания»* соискатель отмечает, что наиболее характерными нарушениями прав и законных интересов лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, являются:

- нарушение порядка и сроков отправления корреспонденции;
- непредоставление, а также некачественное предоставление медицинской помощи;
- необоснованное и не всегда соразмерное тяжести нарушения наложение мер взыскания;
- несоблюдение прав подозреваемых, обвиняемых и лиц, отбывающих наказание, на достойные условия содержания;
- необеспечение осужденных инвалидов первой или второй группы улучшенными жилищно-бытовыми условиями в исправительных учреждениях.

Применительно к следственным изоляторам ими выступают:

- нарушение санитарных норм, требований законодательства о раздельном содержании подозреваемых и обвиняемых различных категорий;
- недоступность квалифицированной медицинской помощи;
- низкое качество пищи;
- недостатки в юридической литературе;
- условия перевозки спецавтотранспортом;

- высокие цены в магазинах учреждений;
- обеспечение постельным бельем, горячей водой;
- реализация права на прогулки на свежем воздухе;
- изъятие продуктов и вещей.

Типичными нарушениями прав и законных интересов лиц, находящихся в изоляторах временного содержания, являются:

- несоответствие размера площади, приходящейся на одного человека, установленной санитарной норме;
- превышение сроков содержания подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания более 10 суток в течение месяца;
- несоблюдение раздельного содержания подозреваемых и обвиняемых в зависимости от тяжести и вида совершенного преступления;
- недостаточная освещенность в камерах;
- необеспечение питанием (сухими пайками) подследственных перед отправкой для участия в следственных действиях за пределами изоляторов временного содержания или в судебных заседаниях;
- отсутствие информации о правах подследственных, а также об органах и организациях, в которые они могут направлять жалобы.

Во *втором параграфе «Обеспечение прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания»* соискатель приходит к выводу, что делу улучшения совместной деятельности уполномоченного по правам человека и органов прокуратуры по обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания может служить определение приоритетов в данной сфере.

Таковыми приоритетными направлениями являются:

1. Решение вопроса о внесении изменений в ч. 3 ст. 26 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в части включения в категорию лиц, которым медицинская помощь может оказываться медицинскими организациями государственной системы и муниципальных систем здравоохранения, а также приглашение для проведения консультаций врачей-специалистов указанных медицин-

ских организаций, лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания, местах отбывания административного задержания и административного ареста органов внутренних дел.

2. Приведение ст. 33 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в соответствие с ч. 4 ст. 12 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 1-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» в части раздельного содержания курящих и некурящих как обязательной, а не рекомендуемой нормы.

3. Разработать Правила внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста; привести в соответствие нормы питания и материально-бытового обеспечения лиц, подвергнутых административному аресту и находящихся в местах для его отбывания.

4. В организационно-управленческом плане:

4.1. Введение в структуру территориальных органов МВД России должности помощника начальника управления по правам человека с возложением на него функций: а) защиты и охраны прав граждан в изоляторах временного содержания, местах исполнения административного ареста, сотрудников органов внутренних дел; б) обеспечения координации деятельности по взаимодействию органов внутренних дел с уполномоченными; в) повышения правового уровня подготовки сотрудников органов внутренних дел в области прав человека.

4.2. Систематическое рассмотрение вопросов реализации прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания на коллегиях УМВД России субъектов Российской Федерации с участием региональных прокуроров и уполномоченных по правам человека.

В заключение приведены итоги исследования, сделаны соответствующие выводы, обобщены результаты и определены основные направления, нуждающиеся в более глубоком изучении.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора общим объемом 2,4 п. л.:

I. Статьи, изданные в научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук:

1. Оводкова, Л. С. К вопросу о правах человека в условиях изолятора временного содержания / Л. С. Оводкова // Человек : преступление и наказание : науч. журн. / Академия ФСИН России. – 2012. – № 4. – С. 132 – 132 (0,3 п. л.).

2. Оводкова, Л. С. Об обеспечении права граждан на квалифицированную юридическую помощь / Л. С. Оводкова // Человек : преступление и наказание : науч. журн. / Академия ФСИН России. – 2013. – № 2. – С. 139–142 (0,3 п. л.).

3. Оводкова, Л. С. К вопросу о взаимодействии прокуратур субъектов Российской Федерации и региональных уполномоченных по правам человека / Л. С. Оводкова // Уголовно–исполнительное право : науч. журн. / Академия ФСИН России. – 2014. – № 1. – С. 39–42 (0,3 п. л.).

II. Иные публикации:

4. Оводкова, Л. С. К вопросу о юридической помощи в системе предупреждения преступлений мигрантов / Л. С. Оводкова // Вестник Кузбасского института. – 2014. – № 1. – С. 125 – 128 (0,3 п. л.).

5. Оводкова, Л. С. Прокурорский надзор за исполнением законом администрацией исправительных учреждений как средство обеспечения прав и законных интересов осужденных / Л. С. Оводкова // Административно-правовое регулирование в сфере исполнения уголовных наказаний : материалы круглого стола (Рязань, 23 апр. 2013 г.) / под ред. Д. А. Гришина. – Рязань : Академия ФСИН России, 2013. – С. 130 – 132 (0,2 п. л.).

6. Оводкова, Л. С. Защита прав работников на получение заработной платы при банкротстве предприятия по действующему законодательству : состояние и проблемы / Л. С. Оводкова // Исполнительное производство : вопросы применения : материалы круглого стола (Рязань, 11 апр. 2013 г.) / под науч. ред. А. Я. Гришко. – Рязань, 2013. – С. 23 – 39 (0,3 п. л.).

7. Оводкова, Л. С. Контроль и надзор в деятельности уполномоченного по правам человека и прокуратуры при исполнении наказаний / Л. С. Оводкова // Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию принятия Конституции Российской Федерации) : сб. материалов мероприятий форума (Рязань, 5–6 дек. 2013 г.). – Рязань : Академия ФСИН России, 2013. – С. 68 – 69 (0,2 п.л.).

8. Оводкова, Л. С. Общее и особенное в деятельности омбудсмена и прокурора при защите прав и законных интересов осужденных / Л. С. Оводкова // Актуальные проблемы уголовно-исполнительного права и исполнения наказаний : материалы Междунар. семинара, посвященного памяти профессора Н. А. Стручкова и М. П. Мелентьева (Рязань, 19 апр. 2013 г.). – Рязань : Академия ФСИН России, 2013. – С. 220 – 223 (0,2 п.л.).

9. Оводкова, Л. С. Обеспечение прав лиц в изоляторах временного содержания / Л. С. Оводкова // Обеспечение прав и свобод человека в деятельности органов внутренних дел / под общ. ред. Д. Н. Архипова; под науч. ред. А. Я. Гришко. – Рязань, 2014. – С. 34 – 38 (0,3 п.л.).

ОВОДКОВА Лейла Сарваровна

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ
И УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ
В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ**

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать . Формат 60x84 1/ 16. Бумага офсетная.

Печ. л. 1,5. Тираж 120 экз. Заказ № _____.

Отпечатано: Отделение полиграфии РИО Академии ФСИН России
390036, г. Рязань, ул. Сенная, 1