

**НОВОЕ «СТАРОЕ» ПРАВО ДЕПУТАТА
ПОСЕЩАТЬ МЕСТА СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ**

Савоськин А.В.

кандидат юридических наук, доцент, советник судьи, Уставный Суд Свердловской области (Россия),
620012, Россия, г.Екатеринбург, ул. Уральских рабочих, д. 23, к. 36, savoskinav@yandex.ru

Литвинова А.В.

соискатель, Южно-Уральский государственный университет (Россия),
454091, Челябинск, ул. Орлиная, д. 7, aelita@mail.ru

УДК 343.26

ББК 67.409

В статье анализируется федеральное и региональное законодательство о праве депутатов посещать места лишения свободы и содержания под стражей. Формулируются поправки направленные на расширение правоохранных прав депутатов, за счет предоставления им права посещения всех мест принудительного содержания, включая места отбывания административного задержания и административного ареста.

Ключевые слова: депутат, право посещать, лишение свободы, содержание под стражей.

Savoskin A.V., Litvinova A.V.

NEW «CONVENTIONAL» RIGHT OF A DEPUTY TO VISIT DETENTION FACILITIES

The article analyzes the federal and regional legislation of deputies right to visit prisons and detention. Formulate amendments to expand the rights of deputies of law enforcement, by providing them the right to visit all places of detention, including the place of serving administrative arrest and administrative detention.

Key words: deputy right to visit, imprisonment, detention.

В 2011 году [1] были внесены изменения в ст. 7 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» [2] (далее Федеральный закон № 103-ФЗ) установившие право федеральных парламентариев и депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ посещать места содержания под стражей, которыми в соответствии с названным законом, являются: 1) следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы; 2) изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и пограничных органов федеральной службы безопасности; 3) гауптвахты, используемые для содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

Интересна история разработки комментируемой поправки. Первоначально в Государственную Думу группой депутатов был внесен законопроект № 373723-5, который предлагал дополнить закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» новой ч. 5 ст. 7, дававшей право беспрепятственного посещения

(т.е. без специального разрешения) мест содержания под стражей лицам, указанным в ч. 4 ст. 38 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [3] (далее Закон РФ № 5473-1). Отметим, что Закон РФ № 5473-1 на тот момент уже предусматривал право депутатов посещать наряду с местами лишения свободы *следственные изоляторы*.

С такой отсылочной нормой законопроект прошел первое чтение в Государственной Думе. Однако, ко второму чтению содержание предлагаемых дополнений изменилось. Суть внесенных изменений была сведена к тому, что в законопроекте, предложенном ко второму чтению и принятом в окончательной редакции, был установлен конкретный перечень лиц, имеющих право без специального разрешения посещать места содержания под стражей.

Особенность заключается в том, что ст. 38 Закона РФ № 5473-1 уже при его принятии (то есть еще в 1993 году) предусматривала право народных депутатов Российской Федерации, а также народных депутатов субъектов федерации без специального разреше-

ния посещать учреждения, исполняющие уголовные наказания, а также *следственные изоляторы*.

Не смотря на то, что следственные изоляторы, по общему правилу, не входят в систему уголовно-исполнительных органов их появление в перечне ст. 38 Закона РФ № 5473-1 не случайно. Во-первых, следственные изолятору могут входить в уголовно-исполнительную систему по решению Правительства Российской Федерации (ст. 5), а во-вторых, на территориях учреждений, исполняющих уголовные наказания, могут оборудоваться специальные помещения, функционирующие в режиме следственных изоляторов, для содержания подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых в качестве меры пресечения применено заключение под стражу (ст. 5.1). Иными словами применение Закона РФ № 5473-1 к содержанию лиц под стражей возможно, но является скорее исключением, чем правилом.

Важно отметить, что Закон РФ № 5473-1 предполагает право депутатов посещать не только места лишения свободы, то есть колонии соответствующего режима, исправительные центры и арестные дома, но и иные органы уголовно исполнительной системы исполняющие наказание не связанные с лишением свободы (например, уголовно-исполнительные инспекции) [4, ст. 16].

Закон РФ № 5473-1 не распространяет свое действие на учреждения, содержащие под стражей подозреваемых, обвиняемых и подсудимых, поэтому право депутата посещать следственные изоляторы, не входящие в систему органов уголовно-исполнительной системы, на основании Закон РФ № 5473-1 невозможно.

Поправки в ст. 7 Федерального закона № 103-ФЗ направлены на иную сферу общественных отношений, нежели Закон РФ № 5473-1 который, как уже было отмечено выше, применяется к органам, исполняющим уголовное наказание. Они окончательно оформили право депутат осуществлять контроль за органами и учреждениями, осуществляющими изоляцию граждан от общества в связи с уголовным преследованием.

К большому сожалению, имеющиеся публикации по вопросам статуса депутата не исследуют права депутата посещать учреждения исполняющие уголовные наказания или места содержания под стражей. Научная литература, посвященная уголовно-исполнительной системе, лишь упоминают об этом праве депутатов никак его не раскрывая и не конкретизируя [5].

Вместе с тем, проведенный нами анализ Закона РФ № 5473-1 и Федерального закона № 103-ФЗ позволяет сформулировать универсальное право депутатов посещать места лишения свободы и содержания под стражей, однако, возможности его реализации зависят от уровня представительного органа. Если члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обла-

дают индивидуальным правом посещать места лишения свободы и места содержания под стражей, то региональные депутаты обладают этим правом, только если будут уполномочены на то законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, и только в пределах соответствующих территорий субъекта. При этом и федеральные, и региональные депутаты посещают места лишения свободы и места содержания под стражей без специального разрешения.

Основной целью депутатского посещения является контроль соблюдения прав человека и режима правопорядка в учреждениях исполняющих уголовное наказания и содержащих арестованных лиц. Посещение необходимо депутату для получения объективной и достоверной информации о деятельности учреждения, выявления причин и условий, способствующих нарушению законности, принятия адекватных мер по их устранению или нейтрализации.

К сожалению, право депутатов посещать места лишения свободы и содержания под стражей осталось не замеченным не только в науке, но и в законодательстве. Это право не нашло отражение ни в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [6], ни в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7].

Удивительно, но в настоящий момент, комментируемое правомочие упоминается в единственном субъекте федерации, и то частично. Так депутаты Республики Коми по поручению Государственного Совета, в целях осуществления контроля в пределах своей компетенции без специального разрешения имеют право на территории Республики Коми посещать следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, а также иные места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых [8]. То есть продублированы положения ст. 7 Федерального закона № 103-ФЗ, однако, Регламент Государственного Совета Республики Коми механизмов уполномочивания депутата на посещения мест содержания под стражей не содержит.

Федеральное законодательство предусматривает три основные ситуации, когда человек за совершение правонарушения может быть изолирован от общества и помещен в соответствующее учреждение. Прежде всего, это 1) заключение под стражу подозреваемого, обвиняемого; 2) отбывание уголовного наказания связанного с лишением свободы; 3) отбывание административного ареста или административного задержания. Последние не связаны с уголовным преследова-

нием, регламентируются ст. 32.8 и 27.3-27.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях и не подпадают под действие Закона РФ № 5473-1 и Федерального закона № 103-ФЗ. Соответственно депутаты не наделены правом посещать учреждения, исполняющие административные наказания или содержащие административно задержанных.

Административный арест реализуется путем содержания лица под стражей в специальных приемниках органов внутренних дел для содержания лиц, арестованных в административном порядке [9, ст. 2]. Камеры специального приемника оборудуются в соответствии с требованиями, предъявляемыми к камерам изоляторов временного содержания органов внутренних дел, а режим содержания приближен к содержанию в арестном доме. Решение о наложении административного ареста принимается судьей, поскольку является серьезным ограничением конституционных прав человека.

Административное задержание – кратковременное ограничение свободы физического лица, применяемое в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела или исполнения постановления об административном правонарушении. Задержанные лица содержатся в специально отведенных для этого помещениях органов осуществивших административное задержание, исключающих возможность их самостоятельного оставления.

С учетом характера содержания задержанных лиц и граждан, отбывающих административный арест, отсутствие у депутата права их посещения выглядит нелогичным. Исправление ситуации возможно путем корректировки федеральных норм.

Во-первых, необходимо внесение поправок в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». При формулировании соответствующего права федеральных парламентариев представляется уместным воспользоваться термином «места принудительного содержания» введенным Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [10]. В соответствии с п. 2 ст. 2 названного Федерального закона, места принудительного содержания – места отбывания административного задержания и административного ареста; места отбывания дисциплинарного ареста; места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых; учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие уголовное наказание в виде лишения свободы; дисциплинарные воинские части, гауптвахты; центры временного содержания для несо-

вершеннолетних правонарушителей; учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

Предлагаемая нами поправка охватывает весь спектр учреждений осуществляющих принудительное содержание граждан и может быть сформулирована следующим образом:

«Статья 17.1 Право члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на посещение мест принудительного содержания.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы в целях осуществления контроля в пределах своей компетенции без специального разрешения вправе посещать места принудительного содержания».

Во-вторых, необходимо внесение поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Нами предлагается дополнить указанный Федеральный закон нормой следующего содержания «Депутат, уполномоченный на то законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, вправе в целях осуществления контроля в пределах своей компетенции без специального разрешения посещать места принудительного содержания».

Подводя итог анализу «нового» права депутата посещать места содержания под стражей следует указать, что внесение поправок 2011 года окончательно оформило одно из основных правоохранительных прав депутата, позволяющее обеспечивать охрану прав и законных интересов лиц, содержащихся в местах изоляции от общества, существенно ограниченных в правах и возможностях защиты.

Возможности реализации права зависят от уровня представительного органа. Для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы право посещать учреждения, исполняющие уголовные наказания, и места содержания под стражей является индивидуальным и не требует одобрения палаты. Региональные депутаты вправе посещать учреждения, исполняющие уголовные наказания, и места содержания под стражей только по поручению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, и только в пределах соответствующей территории субъекта РФ. Однако на уровне законодательства субъектов федерации механизм наделения депутатов соответствующим правом отсутствует.

Действующее федеральное регулирование позволяет депутатам посещать: 1) места лишения свободы, 2) учреждения исполняющие уголовные наказания не связанные с лишением свободы и 3) места содержания под стражей, лиц привлекаемых к уголовной ответственности.

В настоящий момент депутаты не наделены правом посещения учреждений исполняющих административный арест и административное задержание. Нами предлагаются поправки в федеральные законы, направленные на расширение правоохранительных прав депутатов, путем предоставления им права посещения всех мест принудительного содержания.

Литература:

1. О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»: Федеральный закон от 05 апреля 2011 г. № 49-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2022.
2. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ (в ред. от 03 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.
3. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (в ред. от 30 декабря 2012 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.
4. Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации от 08 января 1997 № 1-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 198.
5. Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Закону Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (постатейный). Документ опубликован не был [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 03 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
8. О внесении изменения в Закон Республики Коми «О статусе депутата Государственного Совета Республики Коми: Закон Республики Коми от 27 июня 2011 г. № 64-РЗ. // Республика. 2011. № 129-130.
9. Об утверждении Положения о порядке отбывания административного ареста: Постановления Правительства РФ от 02 октября 2002 № 726 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 40. Ст. 3937.

10. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10 октября 2008 г. № 76-ФЗ (в ред. от 06 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

References:

1. On introducing amendments to clause 7 of the Federal Law «On detention of persons suspected or accused of committing crimes»: Federal Law of April 5, 2011 № 49-FL // Collected RF Legislation. 2011. № 15. Cl. 2022.
2. On detention of persons suspected or accused of committing crimes: Federal Law of July 15, 1995 № 103-FL (as amended. of December 03 2011) // Collected RF Legislation. 1995. N 29. Cl. 2759.
3. On institutions and bodies enforcing criminal penalties of imprisonment: the RF Law of July 21, 1993 № 5473-1 (as amended on December 30, 2012) // Bulletin of the RF CPD and SS. 1993. № 33. Cl.1316.
4. The RF Criminal Code of January 8, 1997 № 1-FL (as amended on December 30, 2012) // Collected RF Legislation. 1997. № 2 . Cl.198.
5. Kitrova E.V., Kuzmin V.A. Commentary to the RF Law of July 21, 1993 N 5473-1«Institutions and bodies enforcing criminal penalties of imprisonment (itemized)». The document has not been published [e-resource]. Access from ref. -legal system «ConsultantPlus».
6. On the status of a member of the Council of Federation and of a deputy of the State Duma of the Russian Federation: Federal Law of May 08, 1994 № 3-FL (as amended on December 03 2012) // Collected RF Legislation. 1994. № 2. Cl. 74.
7. On general organizational principles of legislative (representative) and executive bodies of state power of the RF subjects: Federal Law of October 06, 1999 № 184-FL (as amended on December 25, 2012) // Collected RF Legislation. 1999. № 42. Cl. 5005.
8. On introducing amendments to the Law of the Republic of Komi «On the status of a deputy of the State Council of the Republic of Komi»: Komi Republic Law of June 27, 2011 № 64-RL. // Respublica. 2011. № 129-130.
9. On the approval of the Provision on the procedure of serving administrative arrest: the RF Government Decree of October 02, 2002 № 726 // Collected RF Legislation. 2002. № 40. Cl. 3937.
10. On public control over human rights in detention facilities and assistance to persons in places of detention: Federal Law of October 10, 2008 № 76-FL (as amended on December 06, 2011) // Collected RF Legislation. 2008. № 24. Cl. 2789.