

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В ВОПРОСАХ И ОТВЕТАХ

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В ВОПРОСАХ И ОТВЕТАХ

Издание подготовлено общественной правозащитной организацией «Донецкий Мемориал» в рамках проекта «Повышение уровня защиты прав заключенных: пути и методы». Публикация осуществлена в рамках программы Human Rights Fund при финансовой поддержке Посольства Королевства Нидерланды.

Издание содержит ответы на вопросы, которые часто возникают при организации деятельности наблюдательных комиссий и при их практической деятельности, а также статью Ирины Яковец о проблемных моментах нового Положения о наблюдательных комиссиях и статью российского правозащитника Николая Щура об осуществлении общественного контроля в России. Издание рассчитано на членов наблюдательных комиссий, активистов общественных организаций, работников Государственной пенитенциарной службы и органов прокуратуры, а также лиц, интересующихся осуществлением общественного контроля мест лишения свободы.

ВСТУПЛЕНИЕ

Общественный контроль соблюдения прав человека в местах лишения свободы долгое время находился на окраине периферии внимания и государственных структур, и общественных организаций, Представители власти при этом отчитывались перед международными институциями о наличии общественного контроля существованием упоминания о нем в ст. 25 Уголовно-исполнительного кодекса, предусматривавшей общественный контроль, но никак не реальной деятельностью соответствующих этих структур. Потому что реальной деятельности именно по осуществлению общественного контроля не было. Впрочем, на сегодня ситуация сильно не изменилась. В значительной мере такая ситуация обусловлена тем, что в большинстве своем члены наблюдательных комиссий плохо представляют себе, что и как следует делать для осуществления именно общественного контроля не «на бумаге», а реально.

Данное издание предназначено для оказания методической помощи в организации деятельности наблюдательных комиссий по осуществлению общественного контроля.

Несовершенство правовых нормативных документов, в частности, Положения о наблюдательных комиссиях, приводит к тому, что на некоторые вопросы сложно дать определенный однозначный ответ. Кроме того, и обновленный вариант Положения содержит противоречивые или не

до конца четкие нормы. Проблемными сторонами этого нормативного документа посвящена статья Ирины Яковец. Высказанные в ней позиции могут быть учтены в практической работе и, возможно, помогут в принятии решений в сложных и неоднозначных ситуациях.

В России уже несколько лет действуют общественные наблюдательные комиссии (ОНК), осуществляющие общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания. Они созданы не по «советскому» образцу, а с учетом сегодняшних реалий. Опыт создания и работы таких комиссий очень ценен. Наиболее ярко практика их работы отражена в анализе, выполненном Николаем Щуром, руководителем Уральской правозащитной группы и членом ОНК по Челябинской области. В его статье определено и четко описаны задачи ОНК, методы ее работы, даны рекомендации по совершенствованию их работы. Этот анализ позволяет лучше понять, что же именно и как должны делать структуры, главной задачей которых является осуществление общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания граждан.

Мы ожидаем, что материалы этой статьи, как, впрочем, и всего издания в целом, будут применяться творчески. Брошюра издана в рамках проекта «Повышение уровня защиты прав заключенных: пути и методы», поддерживаемого Посольством Королевства Нидерланды.

Надеемся, что ознакомление с этой брошюрой поможет всем, кто причастен к организации и осуществлению общественного контроля в их деятельности. Полный текст издания размещен на сайте «Тюремный портал» www.ukrprison.org.ua.

Ваши замечания, дополнения и впечатления просим направлять нам по адресу а/я 4836, Донецк, 83092 или по e-mail bukalov@pisem.net Александр Букалов «Донецкий Мемориал» 26 июня 2011 г.

РАЗДЕЛ 1. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ.

Кто формирует состав наблюдательных комиссий?

Состав наблюдательных комиссий формируется местными госадминистрациями, а в случае делегирования таких полномочий – исполнительными комитетами городских (за исключением городов районного значения) советов. Этот состав утверждается решением (распоряжением) руководителя органа власти, при котором создается комиссия.

Где по территориальности создаются комиссии?

Наблюдательные комиссии создаются в каждой административной единице местными госадминистрациями в каждой области. Вопрос о создании наблюдательных комиссий при исполкомах решается госадминистрациями в каждом отдельном случае индивидуально. Кроме того, в каждой области создается одна областная наблюдательная комиссия.

Надо ли создавать наблюдательные комиссии в административных единицах, где нет колоний?

Обязательно.

Отсутствие колоний в административной единице – не причина не создавать комиссию. Учитывая, что полномочия наблюдательных комиссий распространяются не только на осужденных, содержащихся в учреждениях исполнения наказаний, но и на лиц, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, а также освобожденных от отбывания наказания – целесообразно или создавать наблюдательных комиссии в каждом районе, или рассмотреть возможности укрупнения территориальной сферы работы наблюдательных комиссий путем создания их объединений. Это позволит «перекрыть» те районы, где либо вообще отсутствуют общественные организации, либо где катастрофическое положение с обеспечением работой и другими мерами социальной адаптации.

Какую часть в составе наблюдательных комиссий составляют представители общественных организаций?

Требований о части именно общественных организаций в составе комиссий нет. Однако есть требование о том, что должна составлять не менее половины состава наблюдательной комиссии общественность – а это и представители общественных организаций, и отдельные граждане, например, врачи, учителя, журналисты, артисты, спортсмены.

Могут ли быть включены в состав наблюдательных комиссий прокуроры, работники уголовно-исполнительной системы, судьи, милиционеры?

Нет, это прямо запрещено в п. 10 Положения о наблюдательных комиссиях. Также не могут быть членами наблюдательных комиссий представители органов юстиции, Службы безопасности, адвокаты, лица, имеющие не снятую или не погашенную в установленном законом порядке судимость, а также лица, которые ранее входили в состав наблюдательных комиссий и их полномочия были прекращены досрочно в связи с отказом посещать учреждения исполнения наказаний по поручению наблюдательной комиссии либо в связи с отсутствием без уважительных причин на трех подряд заседаниях наблюдательной комиссии.

Как привлечь представителей общественных организаций к работе в составе наблюдательной комиссии?

Привлечь представителей общественных организаций к работе в составе наблюдательной комиссии бывает на просто, особенно в сельских районах. Для их привлечения целесообразно тесно взаимодействовать с общественными организациями, занимающимися проблемами общественного контроля и социальной адаптации. Важно повышать мотивацию граждан и общественных организаций в участии в работе наблюдательных комиссий. Этого можно достигнуть, в первую очередь, поощряя участие общественных активистов, формируя традиции, престиж и культуру общественного контроля (например, используя атрибутику комиссий, званий почетного общественного инспектора, проведения

конкурсов на лучшего инспектора и т.п.). Играет роль и открытость процесса формирования наблюдательных комиссий, использование СМИ, постоянное информирование общественности о ее деятельности.

Как представители общественных организаций могут узнать о возможности войти в состав наблюдательной комиссии?

Основной источник информирования – это СМИ. В Положении о наблюдательных комиссиях предусмотрено, что орган, который создал наблюдательную комиссию, сообщает в средствах массовой информации о прекращении полномочий комиссии и о формировании нового ее состава не позднее, чем за три месяца до этого, а также о досрочном прекращении членом наблюдательной комиссии своих полномочий. Кроме того, орган, создающий наблюдательную комиссию, может и самостоятельно предложить войти в ее состав представителям предприятий, учреждений и организаций, независимо от формы собственности, а также отдельным гражданам.

Возможно ли досрочно распустить наблюдательную комиссию?

Да, но строго при определенных условиях. Полномочия наблюдательной комиссии прекращаются досрочно органом, создавшим комиссию, если принятые наблюдательной комиссией решения противоречат законодательству и привели к нарушению прав, основных свобод и законных интересов осужденных либо лиц, освобожденных от отбывания наказания. Факт такого нарушения должен быть подтвержден компетентными органами. Нельзя произвольно досрочно менять состав комиссии или распускать ее при кадровых изменениях в органе власти.

По каким причинам член комиссии может досрочно выйти из ее состава?

Полномочия члена наблюдательной комиссии прекращаются досрочно и он может выйти из состава комиссии:

- 1) по своему заявлению;
- 2) по обращению общественной организации, органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, предприятия, учреждения или организации, которые рекомендовали лицо в состав комиссии;
- 3) в связи со вступлением в законную силу обвинительного приговора в отношении данного члена комиссии;
- 4) в случае отказа посещать учреждения исполнения наказаний по поручению наблюдательной комиссии;
- 5) в случае отсутствия без уважительных причин на трех подряд заседаниях наблюдательной комиссии.

Вывести из состава комиссии ее члена без его согласия, если он не нарушал вышеуказанных правил, нельзя. Такое выведение можно обжаловать в суд.

Кто и как избирает либо назначает председателя, заместителя и секретаря наблюдательной комиссии?

Председатель и секретарь наблюдательной комиссии назначаются органом, создавшим комиссию. Заместитель председателя комиссии избирается на ее заседании из числа членов комиссии путем открытого

голосования большинством присутствующих на заседании членов комиссии. В случае равного распределения голосов решающим является голос председателя комиссии.

Можно ли делегировать полномочия члена наблюдательной комиссии другому лицу?

Нет, это прямо запрещено в п. 15 Положения о наблюдательных комиссиях.

Каким должен быть численный состав наблюдательной комиссии?

Количественный состав комиссии определяется в зависимости от объема работы. Как правило, это от пяти до одиннадцати членов.

При какой явке членов заседание наблюдательной комиссии считается правомочным?

Заседание наблюдательной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины ее состава.

Какова периодичность и место проведения заседаний наблюдательной комиссией?

Заседания наблюдательной комиссии должны проводиться по мере надобности, но не реже одного раза в месяц. Для наблюдательных комиссий, создаваемых областными, Киевской и Севастопольской городскими госадминистрациями, устанавливается несколько иная периодичность – не реже одного раза в квартал. Эти заседания проводятся, как правило, по месту дислокации наблюдательной комиссии. Кроме того, наблюдательные комиссии обязаны проводить заседания непосредственно в учреждениях исполнения наказаний не реже одного раза в квартал.

РАЗДЕЛ 2. ПОЛНОМОЧИЯ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ.

Какие учреждения и органы исполнения наказаний подпадают под действие общественного контроля наблюдательных комиссий?

Общественный контроль должен обеспечиваться за соблюдением прав всех осужденных, независимо от вида назначенного наказания, поскольку одной из основных задач наблюдательных комиссий является организация и осуществление контроля за соблюдением прав, основных свобод и законных интересов как осужденных лиц, так и лиц, освобожденных от отбывания наказания. То есть, общественный контроль должен осуществляться в исправительных колониях, арестных домах исправительных центрах, воспитательных колониях. В его сферу попадают также осужденные, оставленные для работ по хозяйственному обслуживанию следственных изоляторов, а также лица, состоящие на учете в уголовно-исполнительных инспекциях. Кроме того, общественный контроль осуществляется и в органах, учреждениях, организациях, на которые возлагается помощь в социальной адаптации освобожденных от отбывания наказания.

В каких формах наблюдательные комиссии осуществляют функцию общественного контроля?

Общественный контроль может осуществляться в следующих формах:

1) посещение подконтрольного учреждения или органа исполнения наказаний, соответствующего учреждения либо службы, оказывающей помощь в социальной адаптации;

2) участие в проводимых в данных органах и учреждениях проверках, в том числе в составе ведомственной, административной, прокурорской комиссии;

3) встречи по жалобам и обращениям с осужденными по вопросам условий содержания, оказание правовой помощи;

4) ведение приема, в том числе и совместно с представителями должностных лиц учреждения (органа) или надзорной инстанции;

5) ознакомление с документами, касающимися вопросов условий содержания, применения мер поощрения и взыскания, а по обращению осужденных – с приговором суда, иными документами, касающимися уголовного дела;

6) направление запросов, обращений, заявлений, ходатайств по вопросам общественного контроля в органы государственной власти и местного самоуправления, в надзорные органы по вопросам, находящимся в их компетенции;

7) подготовка и направление в суд жалоб и исковых заявлений, выступление в суде по доверенности в защиту законных интересов и прав лиц, отбывающих наказание;

8) информирование общественности, в том числе через средства массовой информации о результатах проверок, об условиях содержания под стражей, исполнения и отбывания наказаний.

Каким образом наблюдательные комиссии могут содействовать органам и учреждениям исполнения наказаний в ресоциализации осужденных и помощи освобожденным?

Наблюдательные комиссии не наделены самостоятельными средствами для решения проблем, возникающих при работе с осужденными и оказании им помощи после освобождения. Основная функция наблюдательных комиссий – координация и направление усилий тех структур, для которых этот вид деятельности является основным.

Во-первых, наблюдательная комиссия создается именно тем органом, на который и возлагается основная ответственность за решение вопросов социальной адаптации освобожденных. И таким образом именно наблюдательная комиссия может и должна выступать с соответствующими предложениями по улучшению деятельности на разных направлениях. Во-вторых, органы власти и местного самоуправления создают специальные службы, призванные разрешать те либо иные вопросы освобожденных, что требует от членов комиссий знания их направлений деятельности. В-третьих, комиссии хотя и не имеют права самостоятельно прекращать выявленные нарушения, однако наделены достаточно широкими полномочиями, позволяющими обратиться за помощью в соответствующие органы и инстанции, включая и судебные органы.

Осуществляется ли общественный контроль за соблюдением прав персонала органов и учреждений исполнения наказаний?

Нет. Как предусмотрено Положением о наблюдательных комиссиях, общественный контроль осуществляется только за соблюдением прав, основных свобод и законных интересов осужденных и лиц, освобожденных от отбывания наказания. С другой стороны, члены наблюдательной комиссии имеют право вносить на рассмотрение органов исполнительной власти и органов местного самоуправления предложения по обеспечению правовой и социальной защиты персонала органов и учреждений исполнения наказаний. Таким образом, если в ходе осуществления общественного контроля за соблюдением прав, основных свобод и законных интересов осужденных и лиц, освобожденных от отбывания наказания были выявлены нарушения и прав сотрудников учреждений, этот вопрос можно вынести на рассмотрение органов власти и самоуправления для принятия мер реагирования.

Как осуществлять общественный контроль и воспитательную работу с лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания?

Длительность контроля за условно-досрочно освобожденным равен неотбытой части срока наказания. Как установлено в Положении о наблюдательных комиссиях, комиссии обязаны организовывать общественный контроль за поведением лиц, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, а также проводить с ними воспитательную работу по месту работы (учебы) и проживания на протяжении неотбытой части наказания. Данная деятельность осуществляется с целью закрепления результатов исправления и исключения случаев совершения новых преступлений и заключается в наблюдении за поведением лица, освобожденного от наказания, с последующим сообщением об обнаруженных нарушениях компетентному органу для принятия необходимых мер. Информацию о поведении освобожденного можно получать как посредством личного ознакомления на предприятии (в учебном заведении) или во время посещения на дому, так и направлением запросов в соответствующие инстанции.

Непосредственное осуществление мероприятий общественного контроля за поведением и проведение воспитательной работы, по предварительному согласию, возлагается на представителей наблюдательных комиссий, центров социальных служб для молодежи, общественных организаций и трудовых коллективов. Указанные субъекты контролируют поведение освобожденных, их отношение к труду, учебе, поведение в быту, а также оказывают необходимую помощь.

Следует иметь в виду, что лица, условно-досрочно освобожденные от отбывания наказания, не обязаны находиться под воздействием общественного контроля. Поэтому воспитательная работы и общественный контроль осуществляется исключительно на основе добровольности со стороны освобожденного и не может сочетаться с открытым вмешательством в его жизнь. Задача воспитателя заключается в том, чтобы правильно управлять этим процессом, строить его на основе уважения личности,

признания его индивидуальности, прав и свобод. Воспитатель должен опираться на потенциальные личностные возможности, способствуя их развитию, и на внутреннюю активность тех лиц, с которыми он работает.

Какие документы администрации учреждений исполнения наказаний согласовывает наблюдательная комиссия?

Наблюдательные комиссии должны согласовывать:

- 1) постановления начальника исправительной колонии относительно изменения условий содержания осужденных в пределах одного учреждений, если постановления предусматривают увеличение объема установленных ограничений и более строгие условия содержания;
- 2) представления администрации исправительной колонии по вопросам перевода осужденных в колонию с более высоким уровнем безопасности;
- 3) постановления начальника исправительной колонии относительно предоставления разрешения на проживание за пределами исправительной колонии осужденных женщинам на время освобождения от работы в связи с беременностью и родами и до достижения ребенком трехлетнего возраста, а также отмены такого разрешения.

При этом не предусмотрено обязательное согласование наблюдательной комиссией материалов о применении к осужденным дисциплинарных взысканий, определении вида колонии, в которой осужденный изначально будет отбывать наказание, оставлении в воспитательной колонии до 21-го года и т.п.

Может ли председатель наблюдательной комиссии единолично согласовывать представления и постановления от имени наблюдательной комиссии?

Нет. Наблюдательная комиссия принимает решения исключительно коллегиально, путем открытого голосования большинством голосов. Все принятые решения оформляются в виде постановления, которое подписывается председателем комиссии. Только в случае равного распределения голосов председатель комиссии имеет право решающего голоса.

Какие представления администрации учреждения исполнения наказаний вносятся в суд совместно с наблюдательной комиссией?

Совместно с наблюдательной комиссией вносятся в суд представления относительно:

- 1) условно-досрочного освобождения;
- 2) замены неотбытой части наказания более мягким;
- 3) освобождения от отбывания наказания беременных и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет;
- 4) применения амнистии (это обычно определяется в самом акте об амнистии).

Может ли администрация учреждения исполнения наказаний внести представление в суд без согласования с наблюдательной комиссией?

Нет. Согласно требованиям Уголовно-процессуального кодекса Украины, вопросы, связанные с условно-досрочным освобождением, заменой неотбытой части наказания более мягким видом наказания, применения амнистии и т.п. рассматриваются судом исключительно по совместному представлению администрации учреждения исполнения наказаний и наблюдательной комиссии. Без такого представления указанные вопросы не должны рассматриваться по существу. Если такое случается – можно обратиться в суд и обжаловать законность такого представления.

Какова процедура согласования наблюдательными комиссиями постановлений и представлений администрации учреждения исполнения наказаний?

Данный порядок не регламентирован на нормативном уровне. На практике наиболее оптимальной является согласование после изучения соответствующих материалов, представленных администрацией учреждения, а также путем личного участия членов наблюдательной комиссии в заседаниях комиссии учреждения по рассмотрению вопросов условно-досрочного освобождения осужденных и замены в отношении их неотбытой части срока наказания более мягким его видом. Только после тщательного изучения документов, сбора иной необходимой информации комиссия целесообразно принимать решение о согласовании представления (постановления) либо об отказе в этом.

Если администрация учреждения отказывается подавать в суд представление, что может сделать наблюдательная комиссия?

Наблюдательная комиссия не наделена полномочия самостоятельного обращения в суд по вопросам применения к осужденному условно-досрочного освобождения. Однако если администрация колонии отказывается вносить такое представление, а наблюдательная комиссия убеждена в целесообразности этого – она может применить предусмотренные Положением меры реагирования, например, обратиться в прокуратуру либо в выше-стоящий орган Государственной пенитенциарной службы Украины с информацией о безосновательном отказе в направлении представления администрацией колонии и допущенных при этом нарушениях. Наблюдательная комиссия также может заслушать представителя администрации колонии на своем заседании по данному поводу. Самостоятельно решить данный вопрос комиссия не может из-за отсутствия полномочий.

Может ли комиссия отказаться согласовывать представление в суд на УДО?

Комиссия тоже может не согласовать представление в суд на УДО, однако следует при таком шаге быть очень внимательными, чтобы действия комиссии не стали противоречить цели ее создания, а такое не согласование не являлось злоупотреблением правами комиссии.

Может ли наблюдательная комиссия отказаться вносить совместное представление об условно-досрочном освобождении осужденного?

Да, может. Однако такой отказ должен быть обоснован и базироваться только на том, что осужденный не доказал своего исправления. Сама по себе тяжесть, характер совершенного преступления либо иные данные о личности не могут быть основанием для отказа. Обязательно при этом наблюдательная комиссия должна учитывать свое главное предназначение – контроль за соблюдением прав и законных интересов осужденных. В случае же отказа внести такое представление права и его законные интересы осужденного обязательно нарушаются. Поэтому следует очень осторожно подходить к этому вопросу и не допускать злоупотребления данными наблюдательных комиссиям полномочиями.

Как наблюдательная комиссия может получить информацию об отказе администрации колонии в предоставлении материалов в суд на условно-досрочное освобождение либо замену неотбытой части срока наказания более мягким его видом, освобождения от отбывания наказания беременных и женщин, имеющих детей возрастом до трех лет?

У членов наблюдательных комиссий есть право по поручению комиссии принимать участие в заседаниях комиссии учреждения исполнения наказаний, на которых и рассматриваются данные вопросы. Поскольку решение об отказе принимается комиссионно – в случае присутствия на заседании члена наблюдательной комиссии она сразу же будет владеть информацией об отказе и о его формальных причинах. Кроме того, такую информацию можно получить в процессе осуществления общественного контроля за соблюдением прав осужденных, а именно - в ходе посещений с этой целью учреждений исполнения наказаний.

Относится ли к компетенции наблюдательной комиссии социально-воспитательная работа с осужденными?

Нет.

Наблюдательные комиссии непосредственно не организывают проведение воспитательной работы с осужденными. Вместе с тем, они могут содействовать в этой деятельности администрации органов и учреждений исполнения наказаний всеми возможными средствами и способами (например, путем привлечения творческих коллективов к просвещению осужденных, организация встреч с уважаемыми людьми района или области, инициация просветительских мероприятий и т.п.).

Каким образом наблюдательные комиссии могут содействовать созданию рабочих мест для осужденных?

Непосредственно наблюдательные комиссии не имеют ресурсов для создания рабочих мест. Однако в Законе Украины от 17.11.2009г. «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно трудовой занятости осужденных» предусмотрено, что государственная и территориальные программы занятости населения должны включать в себя: содействие созданию рабочих мест для осужденных за пределами учреждений исполнения наказаний; содействие общественно полезной занятости осужденных на предприятиях учреждений исполнения наказаний путем внедрения мероприятий инновационной политики. При этом на

местные госадминистрации возложены функции принятия участия в привлечении производственных мощностей предприятий учреждений исполнения наказаний для социально-экономического развития региона и получения осужденными профессий, пользующихся спросом на рынке труда.

В этом процессе наблюдательные комиссии могут выполнять координирующую и направляющую функции, в частности, по сбору информации о потребностях региона в рабочих местах для осужденных и доведении этих сведений до представителей органов власти и местного самоуправления. Также комиссии могут контролировать выполнение указанных положений Закона.

Должны ли наблюдательные комиссии вести учет лиц, освободившихся из учреждений исполнения наказаний?

Должны, но не всех освободившихся, а только лиц, освободившихся условно-досрочно. В Положении о наблюдательных комиссиях прямо предусмотрено, что наблюдательные комиссии на основании информации органов и учреждений исполнения наказаний ведут учет этой категории освобожденных. Целью данного учета является организация общественного контроля за их поведением. Учет освобожденных по другим основаниям ведется наблюдательной комиссией в случае необходимости (например, если комиссия оказывает помощь данному лицу).

Как планировать деятельность наблюдательных комиссий?

Деятельность наблюдательных комиссий строится на основе полугодовых и годовых планов. Планирование осуществляется на основании состояния дел в соответствующем регионе, а основные разделы плана, как правило, соответствуют основным направлениям деятельности наблюдательной комиссии в данной местности. Годовой план должен предусматривать рассмотрение комплексных ключевых проблем, затрагивающих интересы всех или большинства служб и подразделений, обеспечивать максимальное сосредоточение сил и целенаправленную работу всего коллектива, определять пути решения задач, поставленных перед комиссией.

Формирование плана проводится по предложениям членов наблюдательной комиссии и может включать следующие мероприятия: намеченные визиты в учреждения, рабочие встречи для обсуждения итогов посещений, совещания по проблемным ситуациям, связанным с работой учреждений исполнения наказаний, обращения осужденных и иные мероприятия.

Могут быть включены вопросы, связанные обсуждением качества и полноты подготовленных администрацией колонии материалов на УДО, проведением контрольных визитов в учреждения с целью проверки устранения выявленных недостатков, проведение приема осужденных и освобожденных, анализ состояния дел на различных участках работы комиссии и т.п.

Обязаны ли члены наблюдательных комиссий посещать учреждения исполнения наказаний?

Да, обязаны. Посещение учреждений исполнения наказаний – один из основных методов общественного контроля за соблюдением прав, основных свобод и законных интересов осужденных. Более того, отказ от посещения учреждений исполнения наказаний является одним из оснований для досрочного прекращения полномочий члена наблюдательной комиссии.

Должны ли иметь пропуска члены наблюдательных комиссий?

Да, должны. Как предусмотрено в Положении о наблюдательных комиссиях, их членам на период их полномочий предоставляются пропуска для посещения учреждений исполнения наказаний, которые дислоцируются на территории соответствующих административных единиц.

Нужно ли членам наблюдательной комиссии получать специальное разрешение на посещение учреждения исполнения наказаний?

Нет. Председатель, заместитель председателя и члены наблюдательной комиссии, которые осуществляют организацию общественного контроля за соблюдением прав, основных свобод и законных интересов осужденных во время исполнения уголовных наказаний, имеют право посещать учреждения исполнения наказаний без специального разрешения. Для оптимизации посещений членами комиссий мест лишения свободы целесообразно подать администрации колонии список членов наблюдательной комиссии – и тогда возможны посещения членами наблюдательной комиссии даже в случае отсутствия пропуска.

В каких случаях члена наблюдательной комиссии могут не допустить на территории учреждения исполнения наказаний?

Посещение членами наблюдательных комиссий учреждений исполнения наказаний может быть ограничено или запрещено на период стихийного бедствия, эпидемий, чрезвычайного или военного положения, а также в иных, предусмотренных законодательством случаях

Также следует иметь в виду, что члены наблюдательных комиссий не имеют права осуществлять общественный контроль относительно осужденных лиц, которые содержатся в учреждениях исполнения наказаний, если они являются близкими родственниками таких лиц, а также потерпевшими, свидетелями, защитниками или иными лицами, которые принимали или принимают участие в производстве по уголовным делам осужденных. По-этому при поступлении информации об указанных обстоятельствах посещение конкретным членом наблюдательной комиссии учреждения с целью проведения общественного контроля также может быть запрещено.

Рекомендуется визиты членов наблюдательных комиссий согласовывать с администрацией учреждений исполнения наказаний. Вряд ли разумно и оправдано осуществлять визиты в ночное или вообще в нерабочее время.

Что могут сделать наблюдательные комиссии для развития сети социальных центров и структур?

Без инициативы наблюдательных комиссий, которые могут обратить внимание на данную проблему органов власти и местного самоуправления, никто эти не будет заниматься.

Именно наблюдательные комиссии могут инициировать активное подключение органов власти и местного самоуправления к решению вопросов, связанных с деятельностью комиссии и социальных структур. Каким образом? Путем обеспечения постоянного информирования указанных органов о существующих проблемах, вынесения на их рассмотрение данных вопросов, разработки совместных планов их устранения (если эта деятельность будет проводиться регулярно). Международные документы рекомендуют: «Следует поощрять государственные учреждения, частный сектор и общественность к оказанию поддержки добровольным организациям. Следует регулярно проводить конференции, семинары, симпозиумы и другие мероприятия, чтобы содействовать осознанию общественностью необходимости ее участия...».

Какие дополнительные (особенные) полномочия имеются у областных наблюдательных комиссий?

Наблюдательные комиссии, создаваемые областными, Киевской и Севастопольской городскими госадминистрациями, кроме задач и функций, возложенных на все остальные комиссии, предоставляют методическую помощь наблюдательным комиссиям, созданным районными госадминистрациями, а в случае делегирования таких полномочий – исполнительными комитетами городских (за исключением городов районного значения) советов, контролируют их деятельность, обобщают и распространяют опыт их работы, разрабатывают и утверждают форму отчетности наблюдательных комиссий.

Областные наблюдательные комиссии могут привлекать к оказанию методической помощи местным комиссиям правозащитные организации, а в вопросах оказания бесплатной правовой помощи осужденным использовать ресурсы Общественных приемных и Управлений юстиции.

Каким образом предоставлять методическую помощь?

Компетентность областной наблюдательной комиссии должна проявляться в мгновенной реакции на допущенные просчеты и в оказании незамедлительной помощи местным комиссиям.

Повысить профессиональную компетентность членов наблюдательных комиссий можно путем проведения для местных наблюдательных комиссий теоретических и практических семинаров (докладов, сообщений), диспутов, дискуссий, «круглых столов», дебатов, форумов, симпозиумов.

Исходя из этих целей методической помощи и следует формировать состав областной наблюдательной комиссии.

Что относится к основным функциям наблюдательных комиссий?

В соответствии с возложенными задачами наблюдательные комиссии:

Согласовывают:

1) постановления начальника исправительной колонии относительно изменения условий содержания осужденных в пределах одного учреждений,

если постановления предусматривают увеличение объема установленных ограничений и более строгие условия содержания;

2) представления администрации исправительной колонии по вопросам перевода осужденных в колонию с более высоким уровнем безопасности;

3) постановления начальника исправительной колонии относительно предоставления разрешения на проживание за пределами исправительной колонии осужденных женщинам на время освобождения от работы в связи с беременностью и родами и до достижения ребенком трехлетнего возраста, а также отмены такого разрешения.

Совместно с органами и учреждениями исполнения наказаний вносят в суд представления относительно:

1) условно-досрочного освобождения;

2) замены неотбытой части наказания более мягким;

3) освобождения от отбывания наказания беременных и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет;

4) применения амнистии (это обычно определяется в самом акте об амнистии).

Содействуют администрации учреждений исполнения наказаний в:

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

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

3) создании дополнительных рабочих мест для приобщения осужденных к общественно полезному труду;

4) подготовке осужденных к освобождению.

На основании информации органов и учреждений исполнения наказаний ведут учет лиц, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказаний, организуют общественный контроль за их поведением и проведение воспитательных мероприятий по месту работы (учебы) и проживания на протяжении неотбытой части наказания. Осуществляют мероприятия социального патронажа лиц, освобожденных от отбывания наказания, содействуют развитию сети центров социальной адаптации и иных учреждений и организаций, деятельность которых направлена на оказание таким лицам помощи в социальной адаптации.

Информируют общественность через СМИ о результатах своей работы и о состоянии соблюдения прав человека, защите основных свобод и законных интересах осужденных во время отбывания наказания.

Выполняют иные функции в соответствии с законодательством.

Что относится к основным правам членов наблюдательных комиссий?

Права наблюдательных комиссий установлены в п.6 Положения о наблюдательных комиссиях и, среди прочего, состоят и в том, что:

поручать своим членам посещать учреждения исполнения наказаний, изучать состояние материально-бытового и медико-санитарного обеспечения осужденных, условия их труда и обучения, состояние организации социально-воспитательной работы; принимать участие в заседаниях комиссий учреждений исполнения наказаний во время рассмотрения вопросов о внесении в суд представлений по поводу условно-досрочного освобождения, замены неотбытой части наказания более мягким его видом, освобождения от отбывания наказаний беременных и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, а также принимать участие в судебных заседаниях во время рассмотрения таких представлений;

высказывать свое мнение по сути ходатайства о помиловании осужденного;

получать от общественных организаций, органов исполнительной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности информацию и документы, необходимые для выполнения возложенных функций;

проводить личный прием осужденных, рассматривать их обращения и принимать по результатам их рассмотрения соответствующие решения;

вносить на рассмотрение органов исполнительной власти и местного самоуправления предложения по:

1) усовершенствованию деятельности органов и учреждений исполнения наказаний по вопросам соблюдения прав человека, защиты основных свобод и интересов осужденных;

2) улучшения на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от формы собственности индивидуально-профилактической и воспитательной работы с лицами, осужденными к общественным или исправительным работам, а также условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания;

3) усовершенствования работы по подготовке осужденных к освобождению;

4) организации трудового и бытового устройства освобожденных от отбывания наказания, содействия их социальной адаптации;

5) обеспечения правовой и социальной защиты персонала органов и учреждений исполнения наказаний.

Могут ли члены наблюдательных комиссий посещать колонии без поручения комиссии?

Нормативные акты прямо этого не запрещают. Однако в п.п. 1 п. 6 Положения предусматривается, что наблюдательные комиссии имеют право поручать членам комиссии посещать учреждения исполнения наказаний. Кроме того, согласно УИК Украины, председатель, заместитель председателя и члены наблюдательной комиссии, которые осуществляют организацию общественного контроля за соблюдением прав, основных свобод и законных интересов осужденных во время исполнения уголовных наказаний, имеют

право посещать учреждения исполнения наказаний без специального разрешения.

Однако для обеспечения эффективного использования и расстановки «сил» наблюдательной комиссии такие посещения следует все-таки согласовывать с комиссией, для того, чтобы избежать дублирования деятельности ее различных членов. Данный вопрос целесообразно решать при распределении обязанностей между членами комиссии. Хотя, безусловно, в практике могут возникнуть ситуации, в которых требует безотлагательный визит члена комиссии в учреждение. В этом случае он может и самостоятельно принять решение, с последующим информированием комиссии об основаниях и результатах такого визита.

Чего не имеют права делать члены наблюдательных комиссий?

Во время осуществления своих полномочий наблюдательные комиссии не имеют права вмешиваться в оперативно-служебную деятельность органов и учреждений исполнения наказаний.

Сущность понятия «оперативно-служебная деятельность» не раскрывается ни в одном нормативном акте, что позволяет иногда распространять значение данного термина на неопределенный круг отношений, хотя существующие законодательные акты указывают, что «оперативно-розыскная деятельность» - это деятельность, осуществляемая на основании Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности». Необходимо помнить, что при посещении учреждений мест принудительного содержания представители наблюдательной комиссии обязаны соблюдать положения нормативных правовых актов, обеспечивающие работу учреждения, подчиняться законным требованиям администрации, соблюдать меры собственной безопасности.

Что может делать член наблюдательной комиссии, которому администрация учреждения отказала в посещении колонии?

Во-первых, отказ в посещении колонии может иметь место только лишь в определенных в Положении о наблюдательных комиссиях и Уголовно-исполнительном кодексе случаях.

Во-вторых, если наблюдательная комиссия считает такой отказ безосновательным, то она может его обжаловать вышестоящему органу управления колонией (территориальное управление, Государственная пенитенциарная служба), в органах надзора (прокуратуре) либо в суде.

Те же действия может предпринять наблюдательная комиссия и в случае отказа администрации колонии предоставить возможность провести личный прием осужденного (если такой отказ мотивирован не отказом самого осужденного).

Может ли наблюдательная комиссия подавать ходатайство о помиловании осужденных?

Нет. Согласно последней редакции Положения о наблюдательных комиссиях, они наделены правом только лишь высказывать свое мнение по сути ходатайства о помиловании осужденного. Такое мнение наблюдательная комиссия может высказать как по собственной инициативе,

так и по обращению заинтересованных лиц (осужденного, его родственников, администрации учреждения исполнения наказаний и др.)

Где могут брать необходимые документы наблюдательные комиссии?

Наблюдательные комиссии имеют получать от общественных организаций, органов исполнительной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности информацию и документы, необходимые для выполнения возложенных функций.

В случае отказа в предоставлении необходимых документов наблюдательные комиссии могут использовать предусмотренные в общих законодательных актах возможности реагирования: обжаловать отказ в вышестоящем органе управления, органах надзора (прокуратуре) либо в суде.

Кроме того, в подобной ситуации наблюдательные комиссии могут воспользоваться своим правом и заслушать на своих заседаниях информацию по данному вопросу должностных лиц органов и учреждений исполнения наказаний, органов исполнительной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности и отдельных граждан.

Могут ли члены наблюдательной комиссии общаться с осужденными?

Да.

В Положении о наблюдательных комиссиях закреплено, что члены комиссий имеют право проводить личный прием осужденных, рассматривать их обращения и принимать по ним решения.

Как следует из содержания вышеуказанной нормы, члены наблюдательной комиссии во время пребывания в колонии получают не свидание с осужденными, а проводят их личный прием. Поэтому является неправомерным ограничение свиданий членов наблюдательных комиссий с осужденными на основании п. 46 Правил внутреннего распорядка учреждений исполнения наказаний. Данный пункт касается порядка предоставления свиданий и телефонных разговоров осужденным с родственниками и другими лицами, а не порядка проведения личного приема.

Поскольку в Положении о наблюдательных комиссиях не устанавливается форма проведения личного приема, он ведется, как правило, в присутствии представителя администрации. Однако действующие нормативные акты не запрещают, чтобы прием осужденных по мотивированному желанию комиссии мог бы проходить без присутствия представителей администрации учреждения либо – с учетом необходимости соблюдения безопасности – так, чтобы персонал учреждения мог видеть, но не слышать общение членов комиссии с осужденным.

Личный прием может осуществляться как по приглашению лиц, содержащихся под стражей или осужденных, при рассмотрении их письменных жалоб и обращений или принятия по отношению к этим лицам

решения, так и на приеме, по личному желанию. Объявление о личном приеме в учреждении комиссия может делать заблаговременно.

Могут ли наблюдательные комиссии проводить прием следственно-арестованных лиц в СИЗО?

Нет.

Согласно действующему законодательству, контакты со следственно-арестованными лицами осуществляются только по разрешению органа, проводящего дознание, следствие либо суда, в производстве которого находится уголовное дело в отношении данного лица.

Могут ли наблюдательные комиссии проводить прием осужденных, которые являются их родственниками?

Члены наблюдательных комиссий не имеют права осуществлять общественный контроль относительно осужденных лиц, которые содержатся в учреждениях исполнения наказаний, если они являются близкими родственниками таких лиц, а также потерпевшими, свидетелями, защитниками или иными лицами, которые принимали или принимают участие в производстве по уголовным делам осужденных. Соответственно, они не могут осуществлять и прием таких лиц.

Какие отчеты должны готовить наблюдательные комиссии, и в какие сроки?

Наблюдательные комиссии обязаны информировать через СМИ о результатах своей деятельности каждые полгода, а также подавать один раз в год (до 1 марта) отчет органу, который ее создал.

Форма такого отчета разрабатывается и утверждается наблюдательными комиссиями, создаваемыми областными, Киевской и Севастопольской городскими госадминистрациями.