

УДК 342.534

А.В. Савоськин

кандидат юридических наук, доцент

советник судьи

Уставного Суда Свердловской области,

доцент кафедры публичного права

Уральский государственный экономический университет

г. Екатеринбург, Российская Федерация

E-mail: savoskinav@yandex.ru

**«ЗАБЫТЫЕ» ПРАВА ДЕПУТАТОВ
ЧАСТЬ 1. ПРАВО ПОСЕЩАТЬ УЧРЕЖДЕНИЯ
ИСПОЛНЯЮЩИЕ УГОЛОВНЫЕ НАКАЗАНИЯ И МЕСТА
СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ**

Аннотация: представленная статья является первой из цикла статей о правах депутатов вышедших из регулярного и массового употребления, а также о правах депутатов формально закрепленных, но нормативно неурегулированных, а потому не реализуемых на практике и зачастую неизвестных народным избранникам. Предметом

исследования являются непосредственно права депутатов, а не полномочия представительного органа власти.

Настоящая статья содержит анализ права депутатов посещать учреждения исполняющие уголовные наказания и места содержания под стражей, а также меры по нормативному совершенствованию и расширению указанного права.

Ключевые слова: депутат, права депутатов, места содержания под стражей, учреждения исполняющие уголовные наказания.

«С глаз долой – из сердца вон» гласит народная мудрость. Примерно так обстоят дела с теми правами депутатов, которые вышли из повсеместного использования, либо были установлены не Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» или аналогичным законом субъекта Федерации о статусе регионального депутата, а иными нормативными актами.

Настоящий цикл статей преследует цель привлечь внимание представительного корпуса и ученых-юристов к проблеме реализации именно таких, «забытых» прав. Планируется осветить следующие права депутатов: право посещать учреждения исполняющие уголовные наказания и места содержания под стражей; право инициировать вотум недоверия; право депутатских расследований и проверок; право

обращения в суд (в том числе конституционные (уставные) суды); право требовать устранения нарушения закона, прав, свобод и законных интересов граждан и некоторые другие. Хочется верить, что представленный анализ будет полезен как самим народным избранникам, так и исследователям правового статуса депутата.

В представленной статье речь пойдет о, как нам кажется, наиболее «забытом» праве депутатов – о праве посещать учреждения исполняющие уголовные наказания и места содержания под стражей. Указанная возможность оказалась вне внимания как депутатов, так и ученых-конституционалистов, что породило следующие проблемы. Во-первых, вопросы посещения депутатами учреждений исполняющих уголовные наказания были урегулированы сразу в двух федеральных законах, отдельные положения которых до такой степени противоречат друг другу, что остается спорным вопрос объема прав отдельных категорий депутатов на посещение учреждений исполняющих уголовные наказания. Во-вторых, право депутатов посещать места содержания под стражей оказалось урегулированным только в 2011 году в связи с внесением изменений в ст. 7 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее Федеральный закон № 103-ФЗ). В-третьих, право региональных депутатов на посещение учреждений исполняющих уголовные наказания и мест содержания под стражей не урегулировано в субъектах Федерации по сей день.

Недостаточной (ненадлежащей) правовой регламентацией, возможно, объясняется и крайне незначительная практика

использования указанного выше права. Анализ официальных сайтов законодательных органов (как федеральных, так и региональных) не выявил ни одного упоминания посещения депутатами учреждений исполняющих уголовные наказания или мест содержания под стражей. В средствах массовой информации сведений о подобных посещениях практически не встречается¹, хотя право депутатского посещения продекларировано более 20 лет назад.

Посещение депутатами учреждений исполняющих уголовные наказания первоначально было предусмотрено ст. 38 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее Закон РФ № 5473-1). Претерпев незначительные изменения, ст. 38 названного закона предоставляет депутату право посещать не только учреждения, исполняющие уголовные наказания (к которым относятся места лишения свободы, то есть колонии соответствующего режима, исправительные центры и арестные дома, а также иные органы уголовно исполнительной системы исполняющие наказание не связанные с лишением свободы (например, уголовно-исполнительные инспекции), а также следственные изоляторы.

В последующем аналогичное по сути, но иное по содержанию право депутатов на посещение учреждений исполняющих уголовные

¹ Вот редкие примеры из средств массовой информации: <https://rg.ru/2017/09/11/reg-pfo/v-orenburzhe-natalia-poklonskaia-posetila-koloniiu-chernyj-delfin.html>; <http://onk.su/news/2076.html>; http://ldpr39.ru/vizit-nilova.html?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=vizit-nilova (дата обращения – 08.11.2017 г.).

наказания было установлено в Уголовно-исполнительном кодексе РФ (ст. 24).

Посещение следственных изоляторов, не входящих в систему органов уголовно-исполнительной системы (а таковых большинство), на основании Закон РФ № 5473-1 и УИК РФ хоть и предусматривается (ст.ст. 5, 5.1, 6, 38 и п. 9 ст. 16, ст. 24 соответственно), но выглядит проблематично, поскольку нахождение лица в таких учреждениях не является отбыванием уголовного наказания и регламентируется иным нормативным актом. В то же время содержание лиц в следственных изоляторах вызывало (и вызывает) серьезные нарекания, и право народных избранников на их посещение оправдано и востребовано.

О самостоятельном праве депутатов посещать следственные изоляторы вспомнили лишь в 2010 году в связи с внесением в Государственную Думу законопроекта № 373723-5¹. Законопроект предлагал дополнить закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» новой ч. 5 ст. 7, дававшей право беспрепятственного посещения мест содержания под стражей лицам, указанным в ч. 4 ст. 38 Закон РФ № 5473-1 (то есть предполагалось принятие отсылочной нормы).

В процессе работы над законопроектом содержание предлагаемых норм изменилось. В итоге был установлен конкретный перечень лиц (включая депутатов), получивших право без специального разрешения посещать места содержания под стражей.

¹ Проект федерального закона N 373723-5 «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СПС Гарант.

Итак, поправки в ст. 7 Федерального закона № 103-ФЗ дополнили конституционно-правовой статус депутата правом посещать места содержания под стражей, к которым относятся: следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и пограничных органов федеральной службы безопасности, а также гауптвахты.

Анализ Закона РФ № 5473-1, УИК РФ и Федерального закона № 103-ФЗ в совокупности позволяет сформулировать *универсальное право депутатов посещать учреждения исполняющие уголовные наказания и места содержания под стражей*. Однако, приходится констатировать, что это право депутатов является неполным.

Дело в том, что федеральное законодательство предусматривает несколько типовых ситуаций, при которых человек за совершение правонарушения может быть изолирован от общества и помещен в соответствующее учреждение. Прежде всего, это: 1) заключение под стражу подозреваемого, обвиняемого, подсудимого; 2) отбывание уголовного наказания связанного с лишением свободы; 3) отбывание административного ареста или административного задержания. Последнее не связано с уголовным преследованием, регламентируется ст. 32.8 и 27.3-27.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях и не подпадает под действие Закона РФ № 5473-1, УИК РФ 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 (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.

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 самовольного оставления.

С учетом характера содержания административно задержанных лиц и граждан, отбывающих административный арест, отсутствие у депутатов права их посещения выглядит нелогичным.

Формулировки Закона РФ № 5473-1, УИК РФ и Федерального закона № 103-ФЗ указывают на то, что право посещения учреждений исполняющих уголовные наказания и мест содержания под стражей не является одинаковым, для депутатов различных уровней власти. Для удобства восприятия, соответствующий материал представлен в таблице.

	Право посещения учреждений исполняющих уголовные наказания		Право посещения мест содержания под стражей
	УИК РФ	Закон РФ № 5473-1	Федеральный закон № 103-ФЗ
Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы	Предусматривается самостоятельно и в полном объеме, но при исполнении служебных обязанностей	Предусматривается, но при соблюдении одного условия парламентарий должен быть уполномочен на посещение Государственной Думой (упоминание Совета Федерации в ст. 38 Закона, как ни странно, отсутствует)	Предусматривается самостоятельно и в полном объеме
Депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Федерации	Предусматривается, но в пределах территории субъекта Федерации и при исполнении служебных обязанностей	Предусматривается, но при соблюдении двух условий: 1. депутат должен быть уполномочен на посещение законодательным (представительным) органом субъекта Федерации; <i>исключение составляет глава органа законодательной власти субъекта Федерации который</i>	Предусматривается, но при соблюдении двух условий: 1. депутат должен быть уполномочен на посещение законодательным (представительным) органом субъекта Федерации; 2. в пределах территорий субъекта Федерации

		<i>обладает непосредственным правом посещения</i> 2. в пределах территорий субъекта Федерации	
Депутаты представительных органов местного самоуправления	Предусматривается, но в пределах территории муниципального образования и при исполнении служебных обязанностей	Не предусматривается	Не предусматривается

Представленные в таблице результаты анализа, указывают на наличие коллизий УИК РФ и Закона РФ № 5473-1 при регламентации права депутатов посещать учреждения исполняющие уголовные наказания, а также явную рассогласованность двух родственных правовых институтов: права депутатов посещать места содержания под стражей и права депутатов посещать учреждения исполняющие уголовные наказания.

Как уже было сказано, право депутатов посещать учреждения исполняющие уголовные наказания и места содержания под стражей осталось незамеченным ни учеными, ни законодателем. Научная литература (посвященная уголовно-исполнительной системе) лишь

упоминает об этом праве, никак его не раскрывая и не конкретизируя¹. Право депутатов посещать места лишения свободы и содержания под стражей не нашло отражение ни в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ни в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Удивительно, но в настоящий момент, комментируемое право упоминается в единственном субъекте Федерации (Республика Коми²), и то частично, поскольку законом субъекта продублировано положение только Федерального закона № 103-ФЗ. При этом правой механизм посещения так и остался незавершенным, поскольку ни закон Республики Коми, ни Регламент Государственного Совета Республики механизмов уполномочивания депутата на посещение мест содержания под стражей не содержит. Из чего можно заключить, что ввиду отсутствия нормативного регулирования, депутаты региональных парламентов не могут воспользоваться своим правом на посещение мест содержания под стражей.

¹ Например, 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) // СПС КонсультантПлюс. 2013

² Закон Республики Коми от 27.06.2011 № 64-РЗ «О внесении изменения в Закон Республики Коми «О статусе депутата Государственного Совета Республики Коми» // Республика. № 129-130, 12.07.2011.

Для исправления сложившейся ситуации и активизации роли депутатов в защите прав лиц находящихся в местах принудительного содержания, считаем необходимым унифицировать правовой институт посещения депутатами учреждений исполняющих уголовные наказания и мест содержания под стражей. Для этого необходимо:

1) Во-первых, внести поправки в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» дополнив его статьей 17.1 «Право члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на посещение мест принудительного содержания», следующего содержания: «Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы в целях осуществления контроля в пределах своей компетенции без специального разрешения вправе посещать места принудительного содержания». При формулировании текста поправки использован термин «места принудительного содержания», введенный 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». 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 несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел; учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

Таким образом, предлагаемая норма является универсальной и предполагает право депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации посещать все виды учреждений осуществляющих принудительное содержание граждан (то есть, учреждения реализующие как уголовное преследование, так и административное).

2) Во-вторых, необходимо внесение поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Предлагаем 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».

3) В-третьих, необходимо унифицировать соответствующие положения Закона РФ № 5473-1, УИК РФ и Федерального закона № 103-ФЗ приведя их в соответствие с предложенными выше поправками.

4) В-четвертых, законодательным (представительным) органам власти субъектов РФ надлежит урегулировать механизм направления депутатов в места принудительного содержания в целях осуществления контроля, что может быть реализовано как путем принятия отдельного закона субъекта Федерации, так и внесением изменений в регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации.

A.V. Savoskin

candidate of law, associate professor
judge advisor of Charter Court Sverdlovsk region
associate professor of the department of public law
Ural State Economic University
Yekaterinburg, Russian Federation
E-mail: savoskinav@yandex.ru

**«THE FORGOTTEN» RIGHTS OF DEPUTIES
PART 1. THE RIGHT TO VISIT AGENCIES PERFORMING
CRIMINAL PENALTIES AND PLACES OF DETENTION**

Abstract

The presented article is the first of a series of articles on the rights of deputies of the regular and out-of-mass-consumption, and the rights of deputies formally fixed, but the regulatory outstanding, and therefore not implemented in practice and is often not known to the elected representatives. The subject of the study is directly the rights of deputies, not the authority of a representative government.

This article contains an analysis of the rights of deputies to visit agencies performing criminal penalties and places of detention, as well as regulatory measures to improve and expand this right.

Keywords

Deputy, the rights of deputies, places of detention, agencies performing criminal penalties.