

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ СЕКРЕТАРЯ**

Миусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел.: (495) 221-83-63, факс: (499) 251-60-04, сайт: www.oprf.ru

« 25 » ЯНВ 2016 20 г. № 50П-2/ 135

Председателю Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации

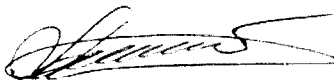
С.Е.НАРЫШКИНУ

Уважаемый Сергей Евгеньевич!

Общественной палатой Российской Федерации подготовлено заключение по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 949326-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания».

Направляем заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы указанного законопроекта.

Приложение: на 11 л. в 1 экз.

С уважением,


В.А.Бочаров

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы
проекта федерального закона № 949326-6 «О внесении изменений
в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части
совершенствования общественного контроля за обеспечением
прав человека в местах принудительного содержания»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 949326-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания» (далее – законопроект).

Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации в порядке законодательной инициативы 8 декабря 2015 года.

Заключение Общественной палаты подготовлено на основании мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты и общественных экспертов.

Законопроект предусматривает внесение изменений в федеральные законы от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Законопроектом предусматривается законодательная регламентация осуществления членами общественных наблюдательных комиссий кино-, фото- и видеосъемки лиц, находящихся в местах принудительного содержания, с

особенностями получения согласия на съемку несовершеннолетних лиц, находящихся в местах принудительного содержания, лиц, признанных в установленном порядке недееспособными, находящихся в местах принудительного содержания, объектов, обеспечивающих безопасность и охрану мест принудительного содержания, а также прекращения беседы в случае обсуждения членами общественной наблюдательной комиссии (далее – ОНК) вопросов, не относящихся к обеспечению прав подозреваемых и обвиняемых в местах содержания под стражей, либо нарушения ими правил внутреннего распорядка.

Кроме того, нормы законопроекта предполагают наделение членов ОНК правом при посещении мест принудительного содержания использовать измерительные приборы для контроля за микросредой в жилых и производственных помещениях.

В целях повышения эффективности общественного контроля законопроектом предлагается расширить перечень мест принудительного содержания, которые вправе посещать члены ОНК для содействия содержащимся там лицам.

В рамках усиления требований к критериям оценки кандидатов в члены ОНК законопроектом предлагается дополнить перечень оснований, по которым общественные объединения не могут быть допущены к выдвижению кандидатур в состав ОНК, таким основанием как включение общественного объединения в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Наряду с этим законопроектом предлагается установить, что членами ОНК не могут быть лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, а также лица, имеющие близких родственников, отбывающих наказание в местах лишения свободы.

С учетом Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», согласно которому содержащиеся в государственном реестре сведения о конкретном юридическом лице предоставляются в виде выписки, законопроектом предусматривается, что к заявлению о выдвижении кандидатуры в состав ОНК должна быть приложена выписка из единого государственного реестра юридических лиц.

Вместе с тем предлагается определить в качестве одного из оснований прекращения полномочий члена ОНК, допустившего нарушение законодательства Российской Федерации при посещении места принудительного содержания, решение совета Общественной палаты, принятое по результатам рассмотрения обращения общественного совета при федеральном органе исполнительной власти по вопросу прекращения полномочий члена ОНК.

Одновременно законопроектом предусматривается обязанность секретаря Общественной палаты обращаться в соответствующие органы с представлением о проверке сведений о кандидате в члены ОНК и выдвинувшем его общественном объединении.

Общественная палата в целом концептуально поддерживает основную идею законопроекта.

Вместе с тем к законопроекту имеются следующие предложения и замечания:

1. Исходя из смысла пункта 3 статьи 2 законопроекта, общественная палата субъекта Российской Федерации и уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации направляют совету Общественной палаты рекомендации по формированию ОНК в конкретном субъекте. Учитывая, что порядок образования ОНК определен Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах

принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (далее – Федеральный закон № 76-ФЗ), Общественная палата не поддерживает данную норму и предлагает закрепить положение, позволяющее общественной палате субъекта Российской Федерации и уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации рекомендовать к рассмотрению советом Общественной палаты определенные кандидатуры для включения в состав ОНК.

Учитывая изложенное, пункт 3 предлагается изложить в следующей редакции:

«3) статью 7 дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. Общественная палата субъекта Российской Федерации и уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации направляют в совет Общественной палаты рекомендации о включении кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии.».

2. В пункте 4 статьи 2 законопроекта:

2.1. В целях обеспечения предоставления общественными объединениями при выдвижении кандидатур в состав ОНК актуальной информации подпункт «б» пункта 4 предлагается дополнить требованием к сроку давности выписки из единого государственного реестра юридических лиц, прилагаемой к заявлению общественного объединения, изложив его в следующей редакции:

«б) пункт 2 части 4 изложить в следующей редакции:

«2) выписка из Единого государственного реестра юридических лиц, выданная не ранее 30 дней до дня направления общественным объединением секретарю Общественной палаты заявления о выдвижении кандидатуры в состав общественной наблюдательной комиссии;».

2.2. Подпунктом «в» предлагается установить обязанность секретаря Общественной палаты обращаться в соответствующие органы с представлением о

проверке сведений о кандидате в члены ОНК и выдвинувшем его общественном объединении.

В настоящее время кандидаты в состав ОНК представляют справки об отсутствии судимости. В случае принятия рассматриваемой поправки секретарь Общественной палаты будет обязан запрашивать по каждому кандидату информацию в Главном информационно-аналитическом центре Министерства внутренних дел Российской Федерации и в информационных центрах его территориальных органов.

По мнению Общественной палаты данное изменение приведет к увеличению количества запросов, направляемых Общественной палатой, что, в свою очередь, потребует дополнительного финансирования и обеспечения кадровыми ресурсами, а также увеличению нагрузки соответствующих органов исполнительной власти Российской Федерации и излишней бюрократизации процедуры формирования ОНК.

2.3. В целях установления права совета Общественной палаты при принятии решения о назначении члена ОНК наряду с заявлением и иными материалами, предусмотренными частью 4 статьи 10 Федерального закона № 76-ФЗ, рассматривать рекомендации общественной палаты субъекта Российской Федерации и уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, не нарушая установленную Федеральным законом № 76-ФЗ процедуру образования ОНК, а также во взаимосвязи с пунктом 1 настоящего заключения (страницы 3,4) подпункт «г» предлагается изложить в следующей редакции:

«г) первое предложение части 6 статьи 10 изложить в следующей редакции:

«Совет Общественной палаты рассматривает заявления и иные материалы, предусмотренные частью 4 настоящей статьи, рекомендации общественной палаты субъекта Российской Федерации и уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации о включении кандидатур в состав общественной

наблюдательной комиссии, поступившие не позднее 60 дней со дня опубликования уведомления, и в срок, не превышающий 80 дней со дня опубликования уведомления, принимает решение о назначении члена общественной наблюдательной комиссии либо об отклонении предложенной кандидатуры».

3. Пунктом 5 статьи 2 законопроекта устанавливаются в части 2 статьи 12 Федерального закона № 76-ФЗ дополнительные ограничения, препятствующие получению кандидатами в члены ОНК соответствующего статуса.

Норма пункта 5 в части слов «лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость» носит уточняющий конкретизирующий характер, поскольку согласно части 6 статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации, связанные с судимостью, и поддерживается.

Норма пункта 5 в части слов «близких родственников, отбывающих наказание в местах лишения свободы,» представляется излишней и не поддерживается Общественной палатой ввиду отсутствия необходимости ограничения кандидатов на выдвижение в состав ОНК одного субъекта Российской Федерации, имеющих близких родственников, содержащихся в местах принудительного содержания другого субъекта Российской Федерации.

Действующая редакция части 1 статьи 17 Федерального закона № 76-ФЗ содержит механизм недопущения возникновения личной заинтересованности и конфликта интересов члена ОНК при осуществлении общественного контроля, устанавливая запрет на осуществление общественного контроля члену ОНК в месте принудительного содержания в случае, если там содержится его близкий родственник (супруг (супруга), родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки).

Кроме того, при проверке судимости близких родственников членов ОНК, отбывающих наказание в местах лишения свободы, прогнозируется возникновение следующих проблем:

- 1) отсутствие информации о персональных данных близких родственников;
- 2) непредставление соответствующим органом исполнительной власти Российской Федерации сведений о наличии родственных связей проверяемого лица при получении обращения Общественной палаты о предоставлении информации о наличии судимости.

В случае введения в Федеральный закон № 76-ФЗ рассматриваемой нормы возникнет необходимость дополнения анкеты кандидата в члены ОНК графой, содержащей сведения о всех близких родственниках кандидата и их персональных данных.

В то же время в целях соблюдения требований, установленных статьей 9 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», возникнет необходимость получения от близких родственников кандидата, чьи персональные данные будут подвергаться проверке, согласия на обработку персональных данных, что повлечет за собой увеличение срока рассмотрения советом Общественной палаты материалов, представленных кандидатами в члены ОНК и принятия решения о соответствии кандидата установленным требованиям.

4. В целях соблюдения принципа единообразного изложения норм в нормативном правовом акте пункт 6 статьи 2 законопроекта предлагается изложить по аналогии с пунктом 9 части 1 статьи 14 Федерального закона № 76-ФЗ в следующей редакции:

«б) часть 1 статьи 14 дополнить пунктом 9¹ следующего содержания:

«9¹ решение совета Общественной палаты, принятое по представлению общественного совета при федеральном органе исполнительной власти, в ведении которого находятся места принудительного содержания, по вопросу прекращения полномочий члена общественной наблюдательной комиссии, допустившего

нарушение законодательства Российской Федерации при посещении места принудительного содержания либо грубого нарушения членом общественной наблюдательной комиссии Кодекса этики.».

5. Изменения, предусмотренные абзацем четвертым подпункта «а» пункта 7 статьи 2 законопроекта, не поддерживаются Общественной палатой ввиду наличия в предлагаемой норме неопределенной правовой формулировки «вопросы, не относящиеся к обеспечению прав подозреваемых и обвиняемых в местах принудительного содержания,».

Данная формулировка не устанавливает перечень вопросов (или критерии, согласно которым те или иные обсуждаемые вопросы должны быть отнесены к обеспечению прав подозреваемых и обвиняемых в местах принудительного содержания), условия (основания) и порядок принятия решения о прерывании обсуждения, а также не обеспечивает четкой нормативной правовой регламентации алгоритма действий представителя мест принудительного содержания, что на стадии правоприменения может повлечь неопределенность и привести к отсутствию единообразного толкования указанной нормы.

В соответствии с подпунктами «а» и «ж» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», предлагаемая абзацем четвертым подпункта «а» пункта 7 норма содержит коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а именно широту дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц), а также

отсутствие или неполноту административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Помимо изложенного, в целях совершенствования процесса участия общественных объединений в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, имеются следующие предложения к действующей редакции Федерального закона № 76-ФЗ:

1. В части 2 статьи 10:

В настоящее время правом выдвижения кандидатур в состав ОНК обладают лишь общественные объединения, осуществляющие свою деятельность не менее пяти лет со дня ее создания.

В целях привлечения к участию в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания более широкого круга организаций предлагается внесение соответствующих изменений и дополнений в первое предложение части 2 статьи 10, предусматривающее наделение правом выдвижения кандидатур в состав ОНК:

– организации, осуществляющие свою деятельность не менее трех лет со дня регистрации;

– некоммерческие организации.

2. Статьей 12 установлены требования к членам ОНК, в том числе частями 2 и 3 предусмотрены ограничения, препятствующие гражданину Российской Федерации в получении статуса члена ОНК.

Предлагается по аналогии с частью 1 статьи 11 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»

Федеральный закон № 76–ФЗ дополнить нормой, устанавливающей требование к члену ОНК о приостановлении им своего членства в политической партии на срок осуществления полномочий члена ОНК, а также положением о принятии советом Общественной палаты решения о прекращении полномочий члена ОНК в случае, если по истечении тридцати дней со дня назначения советом Общественной палаты член ОНК не приостановил свои полномочия в политической партии.

3. В соответствии с частью 4 статьи 10 Федерального закона 76-ФЗ общественным объединениям предоставляется 60 дней на подготовку и отправку заявления о выдвижении кандидатур в состав ОНК и иных материалов секретарю Общественной палаты.

Согласно части 3 статьи 14 Федерального закона № 76-ФЗ совет Общественной палаты в срок, не превышающий 20 дней с момента получения секретарем Общественной палаты заявления о выдвижении кандидатуры в состав общественной наблюдательной комиссии, принимает решение о назначении члена общественной наблюдательной комиссии либо об отклонении предложенной кандидатуры.

Частью 7 статьи 10 Федерального закона № 76-ФЗ установлено, что в течение 10 дней со дня принятия советом Общественной палаты решения о назначении члена ОНК члену общественной наблюдательной комиссии выдается мандат члена ОНК.

Вместе с тем в вышеуказанные сроки Общественная палата осуществляет достаточно обширный комплекс мероприятий, предшествующий принятию советом Общественной палаты соответствующего решения, в частности, готовит запросы в территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации и иные уполномоченные органы исполнительной власти Российской Федерации, рассматривает полученную по запросам информацию, осуществляет проверку всех представленных общественным объединением материалов, изготавливает, доставляет и вручает мандаты членам ОНК.

Практика показывает, что указанный срок является недостаточным. В этой связи предлагается увеличить с 20 до 35 дней срок для рассмотрения заявлений и иных материалов и принятия советом Общественной палаты решения о назначении членов ОНК или об отклонении кандидатур, а также увеличить с 10 до 25 дней срок изготовления, доставки и вручения мандатов членам ОНК.

4. Ввиду того, что формулировка части 3 статьи 12 Федерального закона № 76-ФЗ в части «лиц, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления» допускает множественное толкование, Общественная палата рекомендует дополнить указанную статью положением, в соответствии с которым членами ОНК не могут быть депутаты представительных органов местного самоуправления.

На основании вышеизложенного Общественная палата предлагает учесть указанные замечания и предложения при рассмотрении проекта федерального закона № 949326-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания».

Практика показывает, что указанный срок является недостаточным. В этой связи предлагается увеличить с 20 до 35 дней срок для рассмотрения заявлений и иных материалов и принятия советом Общественной палаты решения о назначении членов ОНК или об отклонении кандидатур, а также увеличить с 10 до 25 дней срок изготовления, доставки и вручения мандатов членам ОНК.

4. Ввиду того, что формулировка части 3 статьи 12 Федерального закона № 76-ФЗ в части «лиц, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления» допускает множественное толкование, Общественная палата ^{рекомендует} дополнить указанную статью положением, в соответствии с которым членами ОНК не могут быть депутаты представительных органов местного самоуправления.

На основании вышеизложенного Общественная палата предлагает учесть указанные замечания и предложения при рассмотрении проекта федерального закона № 949326-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания».

1

Семанов

2 Александрова

3 Анисимов

4 Увертин

5 Смирнов

6 Алексеев