

**РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО ПОДГОТОВКЕ
РЕГЛАМЕНТА**

**ОБЩЕСТВЕННОЙ
НАБЛЮДАТЕЛЬНОЙ
КОМИССИИ**



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ РЕГЛАМЕНТА ОБЩЕСТВЕННОЙ НАБЛЮДАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ

Содержание

ББК 67.409

Р 36 **Рекомендации по подготовке регламента общественной наблюдательной комиссии.** Информационное издание. СПб. 2022. 31 стр.

В настоящем издании анализируется правовой статус регламента общественной наблюдательной комиссии (ОНК), оценивается влияние регламента на выполнение членами ОНК мероприятий общественного контроля, на примере регламентов ОНК разных регионов разбираются ошибки, допущенные при разработке регламента и влияющие негативным образом на работу членов ОНК.

В брошюре приведены примеры из судебной практики, рассмотрены положения из регламентов действующих и предшествующих составов ОНК, даны общие рекомендации для подготовки регламента к вынесению его на голосование.

Пособие подготовлено заместителем председателя ОНК Санкт-Петербурга IV и V созывов Романом Валерьевичем Ширшовым, имеющим богатый опыт подготовки регламентов общественной наблюдательной комиссии.

Издание подготовлено к печати Санкт-Петербургской общественной правозащитной организацией «Гражданский контроль» (30.12.2014 организация включена Министерством юстиции в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента).

Тираж 100 экземпляров

Распространяется бесплатно

© СПб ОО «Гражданский контроль», 2022

© Р.В. Ширшов, 2022

Введение	4
Правовая природа регламента	6
Председатель и заместитель председателя	10
Член ОНК	15
Структуры внутри комиссии	17
Уведомление	19
Работа над регламентом перед внесением его на заседание	23
Принятие регламента	24
Необычные положения регламентов некоторых комиссий	25
Заключение	29

Необходимость регламентирования порядка некоторых форм деятельности общественной наблюдательной комиссии (далее – комиссия, ОНК) по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, закреплена законом.

Федеральный закон 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 – ФЗ-76) допускает регламентацию любой формы деятельности комиссии, а также предоставляет возможность ее членам по своему усмотрению наделять полномочиями, помимо прямо предусмотренных, избранных членов ОНК (председателя, заместителей председателя и др.), а также возлагать на членов ОНК обязанности, которые прямо не предусмотрены законом. Эти полномочия и обязанности не могут выходить за рамки, очерченные

федеральным законодательством. Так, в регламенте можно прописать порядок назначения ответственного за корреспонденцию члена, определить порядок подготовки заседаний, выпуска пресс-релизов по итогам работы комиссии и т. д. Члены комиссии могут принять регламент, действия в соответствии с которым вместо повышения эффективности деятельности ОНК приведут к противоположному результату.

Те члены ОНК, которые по каким-то причинам не хотят, чтобы комиссия в регионе работала эффективно, могут выступать за принятие регламента, усложняющего работу как комиссии в целом, так и отдельным ее членам.

Учитывая современные тенденции развития законодательства, связанного с общественным контролем, а также стремления некоторых госорганов взять ОНК под контроль, не исключено, что все более частым явлением будет прекращение полномочий членов ОНК по решению совета Общественной палаты РФ, в том числе по причине нарушения членами ОНК регламента.

Конечно, после принятия регламента и уже фактического столкновения с результатами его применения можно защищать свои права в суде, или предать такую ситуацию широкой огласке. Однако суды могут длиться месяцы, и не факт, что суд встанет на сторону истца. Любое же проигрышное дело в отношении члена ОНК может быть воспринято как прецедент, который сыграет только негативную роль. Огласка же, как показывает практика, может не принести желаемого результата.

Необходимые меры во избежание принятия регламента, который усложнит работу, желательно принимать до его утверждения.

В этом пособии расскажем об ошибках регламентирования деятельности комиссии, из-за которых эффективность работы ОНК может существенно снизиться. Мы приведем примеры из судебной практики, рассмотрим положения из регламентов действующих и предшествующих составов ОНК и кратко обрисует общие черты подготовки регламента к вынесению его на голосование.

При подготовке пособия использованы регламенты комиссий Алтайского края¹, Воронежской области², Калужской области³, Республики Карелия⁴, Кировской области⁵, Москвы⁶, Московской области, Санкт-Петербурга⁷, Тульской области⁸, Республики Хакасия⁹. Тексты регламентов взяты с сайтов комиссий соответствующих регионов. В некоторых случаях регламенты размещены на сайтах общественных палат соответствующих регионов.

¹ Общественная наблюдательная комиссия Алтайского края: https://onk-altai.1c-umi.ru/reglamet_onk/

² Общественная наблюдательная комиссия Воронежской области: <http://onk36.ru/>

³ Общественная палата Калужской области: <https://opkaluga.ru/onk/>

⁴ Общественная палата Республики Карелия: <https://opkarelia.ru/9369/9367/>

⁵ Общественная наблюдательная комиссия Кировской области: <http://onk-43.ru/category/docx/>

⁶ Общественная наблюдательная комиссия Москвы: <http://onkmoscow.ru/your-government/>

⁷ Общественная наблюдательная комиссия по Санкт-Петербургу: <http://onkspb.ru/pages/onkspb.html/>

⁸ Общественная наблюдательная комиссия Тульской области: <https://onk-tula.jimdofree.com/>

⁹ Общественная палата Республики Хакасия: <https://oprh.ru/OK/onk/>

Правовая природа регламента

Согласно ч. 1 ст. 8 Федерального закона 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 – ФЗ-76) комиссия осуществляет свою деятельность в порядке, установленном регламентом, который утверждается на ее первом заседании большинством голосов от общего числа ее членов.

В ч. 2 этой же статьи указано, что **регламент комиссии устанавливает порядок:**

- 1) проведения заседаний комиссии, их периодичность и правомочность;**
- 2) подготовки и рассмотрения вопросов на заседании комиссии;**
- 3) принятия и оформления решений комиссии;**
- 4) осуществления иных форм деятельности комиссии.**

То есть в соответствии с законом только три формы деятельности комиссии подлежат обязательной регламентации (пп. 1, 2, 3), а п. 4 допускает регламентацию остальных форм деятельности, перечисленных в ст. 15 ФЗ-76, а именно:

- посещение мест принудительного содержания (далее – МПС);
- рассмотрение предложений, заявлений и жалоб лиц, находящихся в МПС, иных лиц, которым стало известно о нарушении прав лиц, находящихся в МПС;
- подготовка решений по результатам проведения общественного контроля;
- направление материалов по итогам осуществления общественного контроля в лю-

бые компетентные государственные органы и органы местного самоуправления, администрации МПС, общественные объединения, выдвинувшие кандидатов в члены общественной наблюдательной комиссии, средства массовой информации и т. д.;

- взаимодействие по вопросам, относящимся к деятельности комиссии, с органами государственной власти РФ, государственными органами, не являющимися органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами, средствами массовой информации, общественными наблюдательными комиссиями, образованными в других субъектах РФ, и иными субъектами по своему усмотрению;
- участие в работе комиссий исправительных учреждений при решении вопросов о переводе осужденных из одних условий отбывания наказания в другие;
- проведение мероприятий (общественных обсуждений, слушаний) по вопросам своей деятельности;
- участие в работе общественных советов, создаваемых при соответствующих органах исполнительной власти субъектов РФ (в случае привлечения комиссии руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ);
- участие в иной деятельности.

При составлении регламента стоит помнить, что **регламент не может ограничивать, отменять или изменять права членов ОНК, предусмотренные законом**. Следовательно, при регламентировании какой-либо из перечисленных форм деятельности комиссии **недопустимо включать в регла-**

мент положения, которые противоречат федеральному законодательству.

Регламент является внутренним нормативно-правовым актом комиссии. Несмотря на это встречались случаи, когда сотрудники МПС, опираясь на положения регламента комиссии, нарушали предусмотренные законом права ее членов. Это при том, что, например, в Положении о Федеральной службе исполнения наказаний (утв. указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314), как и в Положении о МВД РФ (утв. указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699), регламенты ОНК в перечне нормативно-правовых актов, которыми руководствуются ФСИН и МВД, не значатся.

Помимо этого, некоторые суды, отказывая членам ОНК в удовлетворении заявленных требований, ссылались на несоответствие их действий их же регламенту, а также соглашались с действиями сотрудников МПС, которые при нарушении прав ОНК ссылались на ее регламент.

Так, например, апелляционным определением Санкт-Петербургского городского суда от 23 декабря 2020 года по делу № 2а-6272/2019 по иску членов ОНК Санкт-Петербурга к СИЗО-1 о признании незаконными действий по прерыванию беседы, о запрете проводить беседы – отказано в удовлетворении заявленных требований. Суд апелляционной инстанции, среди прочего, сослался на регламент ОНК Санкт-Петербурга, в соответствии с которым в уведомлении представляется информация о дате посещения, составе рабочей группы и координаторе (координаторах) и указал, что:

«В нарушение Регламента общественной наблюдательной комиссии Санкт-Петербурга административные истцы, уведомляя ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области о посещении учреждения через 10 минут, не указали координатора рабочей группы».

Суд кассационной инстанции посчитал несостоятельным довод кассационной жа-

лобы членов комиссии, что суд апелляционной инстанции вышел за пределы предмета судебного разбирательства, сославшись на регламент ОНК Санкт-Петербурга, и пришел к выводу, что суд правильно применил нормы материального права.

Нарушая права членов ОНК, сами сотрудники СИЗО-1 не ссылались на регламент ОНК, как не ссылался на него и представитель СИЗО-1 уже в суде.

Второй пример. Невский районный суд Санкт-Петербурга (дело 2-2217/2014 от 21 мая 2014 г.) отказал члену ОНК Санкт-Петербурга в удовлетворении требований к ИК-7 о признании действий учреждения незаконными и обязанности устранить препятствия к посещению членами ОНК учреждения при посещении в праздничные дни.

Суд в решении несколько раз сослался на регламент ОНК Санкт-Петербурга и отметил, например, что в регламенте указано, что решение о направлении уведомления принимает рабочая группа из двух человек, а в уведомлении имеется подпись только истца (одного члена ОНК).

В итоге суд пришел к выводу, что со стороны члена ОНК имелись нарушения порядка посещения ИК-7, выразившиеся в посещении колонии без предусмотренного законом и регламентом уведомления.

Суд апелляционной инстанции (дело № 33-14553/2014 от 03 сентября 2014 г.) не нашел оснований для отмены суда первой инстанции и, упомянув положения регламента ОНК, указал следующее:

«Пунктами 8.2 и 8.3 указанного Регламента определено, что для организации посещения мест принудительного содержания членами наблюдательной комиссии формируется рабочая группа в составе не менее 2 человек. Состав группы формируется на заседании комиссии, либо по собственной инициативе членов комиссии. Рабочая группа выбирает руководителя группы и назначает дату инспекционного посещения учреждения (учреждений)...»

Далее суд, сославшись на нормы закона и регламент, установил процедуру посещения МПС, а именно: «Создание рабочей группы членов ОНК СПб, принятие ими решения о посещении учреждения уголовно-исполнительной системы, заблаговременное уведомление УФСИН России по СПб и ЛО о дате и времени посещения территории исправительная колонии № 7, и в свою очередь УФСИН России по СПб и ЛО извещает администрацию исправительной колонии о дате и времени посещения территории членами ОНК СПб...» и указал, что:

«Суду не представлены документы, подтверждающие факт создания рабочей группы из членов ОНК СПб и принятие этой группой решения о посещения территории ИК № 7».

В качестве положительных примеров можно привести два апелляционных определения Оренбургского областного суда: по делу № 33а-121/2016 от 21 января 2016 г. и по делу № 33-3088/2015 от 14 мая 2015 г.

В первом деле сотрудник ИК № 4 отказал в допуске членам ОНК Оренбургской области на территорию колонии. Он сослался на пункт регламента комиссии, в соответствии с которым посещение МПС членами ОНК без соответствующего санкционирования председателя комиссии не допускается. Помимо этого в уведомлении о посещении не указано время прибытия членов ОНК в колонию, хотя одним из требований Положения «О порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий», утвержденного Приказом ФСИН России от 28 ноября 2008 года № 652, является уведомление и о времени посещения.

Суд первой инстанции пришел к выводу, что отказ сотрудника колонии является незаконным, поскольку приведенные им основания для отказа в допуске в колонию законом не предусмотрены. Суд апелляционной инстанции согласился с выводом суда первой инстанции.

Во втором деле уже сотрудник МВД отказал в допуске членам комиссии в ИВС УМВД России по г. Орску. При этом он также сослался на то, что уведомление о планируемом посещении изолятора членами ОНК не было санкционировано председателем комиссии.

В этом деле суд первой инстанции, сославшись на регламент ОНК, пришел к выводу, что отказ сотрудника МВД в допуске членов комиссии в ИВС является законным, поскольку не был соблюден порядок уведомления о мероприятиях общественного контроля. Однако суд апелляционной инстанции не согласился с выводами суда первой инстанции.

В обоих случаях суд апелляционной инстанции исходил из того, что **ограничения на осуществление общественного контроля установлены ст. 17 ФЗ-76, а именно:**

- 1. Член ОНК не вправе осуществлять общественный контроль в МПС в случае, если там содержится его близкий родственник (супруг (супруга), родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки), а также в случае, если член ОНК является потерпевшим, свидетелем, защитником или иным лицом, участвующим в производстве по уголовному делу, к которому причастно лицо, находящееся в МПС.**
- 2. При наличии обстоятельств, указанных в ч. 1 ст. 17, начальник (руководитель) МПС вправе в соответствии со своим приказом или распоряжением не допустить члена комиссии в МПС.**

Перечень оснований для отказа в допуске члена комиссии в МПС является исчерпывающим.

Как в первом, так и во втором определении суд указал: что уведомление о предстоящем посещении подписано членами комиссии, а не ее председателем – не отнесено законом к перечню оснований для отказа в допуске членов комиссии к посещению учреждения.

В первом определении указано, что нарушение порядка уведомления, определенного регламентом ОНК, согласно которому председатель уведомляет заинтересованные ведомства о предстоящем посещении, не может являться основанием для отказа в посещении колонии, поскольку разработан для определения внутреннего порядка работы ОНК. Никаких правовых последствий для лиц, не являющихся членами этой комиссии, указанный регламент не содержит. Отсутствие в уведомлении в нарушение «Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий», утвержденного Приказом ФСИН России

от 28 ноября 2008 г. № 652, точного времени посещения не являлось основанием к отказу в посещении, а требовало дополнительного согласования времени посещения.

Во втором определении суд апелляционной инстанции посчитал необоснованной ссылку суда первой инстанции на регламент ОНК, поскольку указанный регламент не был принят и утверждён в установленном федеральным законом порядке.

Таким образом, остается согласиться с выводами Оренбургского областного суда и рекомендовать применять указанные судебные акты при защите своих прав.

Председатель и заместитель председателя

Согласно ч. 12 ст. 10 ФЗ-76 на первом заседании комиссии утверждается ее регламент, избираются председатель комиссии и его заместитель (заместители).

Слова «председатель» и «заместитель (заместители)» встречаются в законе единой, а именно в указанном пункте.

В законе не указаны какие-либо особые права, обязанности, полномочия председателя и его заместителей.

В законе также не указана необходимость регламентировать полномочия и порядок деятельности председателя и заместителей председателя комиссии, в отличие, например, от обязанности регламентом Общественной палаты РФ установить полномочия и порядок деятельности секретаря Общественной палаты РФ и его заместителей (ст. 4 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате РФ»).

Таким образом, **права, обязанности, полномочия избираемых лиц отданы на усмотрение членов комиссии.** Именно регламентом можно наделить какими-либо дополнительными правами и полномочиями отдельных членов комиссии, которые, будучи избранными на должность председате-

ля или заместителя председателя, смогут их реализовывать при организации и проведении общественного контроля.

При составлении регламента очень **важно не допустить наделение избранных лиц правами и полномочиями, благодаря которым они смогут:**

- **нарушать права остальных членов комиссии, включая возможность единолично действовать от имени комиссии без учета решения, вынесенного согласно регламентированной процедуре;**
- **усложнять реализацию полномочий других членов комиссии.**

Вместе с тем достаточно распространенной практикой является включение в регламент положений, устанавливающих полномочия, например, председателя, реализуя которые он сможет препятствовать другим членам ОНК в осуществлении ими общественного контроля.

В качестве примеров таких положений приведу выдержки из регламентов действующих комиссий. Автору не известно о случаях злоупотребления правами в комиссиях, регламенты которых приведены в этой главе.

чётность; определяет численность и персональный состав экспертного совета ОНК, внештатных помощников, а также иных общественных образований при ОНК; определяет содержание и порядок информирования о результатах общественного контроля ОНК и состав информационных ресурсов, используемых в этих целях (п. 2.1.2).

Кировская область

Председатель поручает членам ОНК рассмотрение и разрешение по существу поступивших в комиссию обращений, в том числе – с выходом в МПС; формирует, по согласованию с соответствующими членами ОНК, рабочие группы для посещения МПС; организует учёт результатов работы ОНК по общественному контролю и необходимую от-

Секретарь принимает поступившие в ОНК в любой форме обращения, осуществляет их регистрацию и передаёт для рассмотрения председателю ОНК (лицу, его замещающему); в соответствии с принятым председателем ОНК (лицом, его замещающим) решением передаёт поступившие в ОНК обращения конкретным членам ОНК для исполнения, использования в процессе работы либо подготовки ответов; осуществляет контроль за выполнением членами ОНК поручений председателя ОНК (лица, его замещающего) об осуществлении общественного контроля, рассмотрения и разрешения поступивших в ОНК обращений (п. 2.2).

Члены ОНК обязаны участвовать в посещениях МПС согласно утверждённому плану посещений либо по поручению председателя ОНК; выполняют поручения председателя ОНК (лица, его замещающего) о посещении МПС; выполняют поручения председателя ОНК (лица, его замещающего) о рассмотрении и разрешении по существу поступивших в комиссию обращений, в том числе – с выходом в МПС. (п. 2.4).

В случае срочной необходимости проведения мероприятия, не предусмотренного планом, оно может быть инициирова-

но не менее чем двумя членами комиссии и согласовано с председателем комиссии. О планируемом (плановом и внеплановом) посещении члены ОНК заблаговременно в разумные сроки уведомляют председателя комиссии (лицо, его замещающее) с указанием посещаемого учреждения, даты посещения, а также персонального состава и руководителя рабочей группы ОНК (п. 4.2).

Решения о форме и содержании отчёта, размещении его для широкого доступа либо информировании о результатах посещения МПС заинтересованных лиц принимает председатель ОНК (лицо, его замещающее) (п. 4.5).

Принятые членами ОНК предложения, заявления и жалобы направляются секретарю комиссии, который, в свою очередь, после регистрации направляет обращение председателю ОНК для рассмотрения и принятия решения (п. 5.2).

Об исполнении зарегистрированного секретарём ОНК обращения составляется и направляется председателю ОНК отчёт (справка) в произвольной форме. Решение об исполнении либо продолжении проверки по фактам обращения принимает председатель ОНК (п. 5.4).

Калужская область

Председатель формирует состав рабочей группы; распределяет между членами комиссии поступившие сообщения, жалобы и иные обращения; направляет заключения и рекомендации, подготовленные членами комиссии по результатам посещений МПС, в соответствующие учреждения и органы, доводит до всех членов комиссии ответы и результаты обращений и выполнения рекомендаций. Председатель принимает решение о проверке того или иного МПС и может принимать участие в ней (п. 4.3).

Член комиссии обязан передавать все документы, поступившие в его адрес и под-

лежащие отправке, председателю наблюдательной комиссии в целях регистрации и учета этих документов (п. 4.6).

Для организации общественного контроля МПС членами наблюдательной комиссии по согласованию с председателем наблюдательной комиссии формируется рабочая группа в составе не менее 2 человек (п. 5.1).

Члены рабочей группы обязаны:

В срок не более 2 суток оформить отчет и передать его председателю наблюдательной комиссии для дальнейшей регистрации и направления в ведомство, которому подчиняется данное учреждение (п. 5.3).

При обращении региональных управлений в наблюдательную комиссию с просьбой об организации экстренных инспекций и оказании содействия в решении конфликтных ситуаций решение об этом принимается в оперативном порядке через председателя наблюдательной комиссии (п. 5.11.).

Заключение, предложения и обращения наблюдательной комиссии по итогам посещения учреждений принудительного содержания составляются сразу после визита в учреждение, подписываются членами рабочей группы и передаются председателю наблюдательной комиссии для дальнейшей регистрации и на-

Воронежская область

Члены комиссии могут рассматривать жалобы и заявления, направлять запросы и представлять ответы от своего имени, с уведомлением председателя комиссии. В случае необходимости незамедлительной реакции на обращение решение принимается председателем комиссии (п. 7.2).

При обращении региональных управлений в наблюдательную комиссию с просьбой об организации экстренных инспекций наблюдательной комиссии и оказании содействия в разрешении конфликтных ситуа-

Московская область

Член Комиссии обязан рассматривать обращения и жалобы граждан по поручению председателя Комиссии, почетного председателя Комиссии (!!!), заместителей предсе-

Республика Хакасия

Решение о проведении экстренного посещения принимается председателем наблюдательной комиссии, а в его отсутствие – одним из заместителей. В решении указывается наименование учреждения, посещение которого планируется в экстренном порядке, а также дата посещения.

правления на имя руководителей учреждений, региональных управлений, других органов, в компетенции которых находятся рассмотренные поставленные вопросы (п. 6.1.).

Письменные обращения и жалобы лиц, находящихся в МПС, полученные во время посещения учреждений, подлежат обязательной регистрации в наблюдательной комиссии. В случае поступления обращений граждан или организаций в адрес членов наблюдательной комиссии, они должны довести данное обращение до сведения председателя наблюдательной комиссии в целях регистрации и учета данных обращений (п. 8.1).

ций решение об этом принимаются в оперативном порядке через председателя комиссии либо его заместителя (п. 8.1).

Отчет или акт, содержащий выводы и предложения по итогам инспекции, подписывается членами рабочей группы и направляется в адрес председателя наблюдательной комиссии. Председатель комиссии направляет отчеты и акты в адрес руководителей проверяемого учреждения и территориального ведомства, в непосредственном подчинении которого находится учреждение (п. 11.2).

дателя Комиссии, ответственного секретаря Комиссии, а также поступающих в его личный адрес (п. п. «б» п. 5.4.3.).

О принятом решении председатель наблюдательной комиссии, а в его отсутствие – один из заместителей, согласовывает с территориальным органом МПС внесение изменений в план посещения (п. 8.3).

По мнению автора, **роль председателя и его заместителей заключается** прежде всего в организации следующих форм деятельности комиссии, указанных в ч. 2 ст. 8 ФЗ-76, а именно: **подготовка вопросов на заседаниях комиссии, проведение самих заседаний, рассмотрение вопросов на заседании, принятие и оформление решений комиссии**. Председатель (заместители) от имени комиссии (после прохождения соответствующей процедуры принятия решения комиссией) могут **направлять материалы** по итогам осуществления общественного контроля **в компетентные органы, СМИ и организовывать взаимодействие комиссии со всевозможными органами и организациями**.

Остановимся подробнее на вопросах координации председателем (заместителями) посещения МПС членами комиссии, работе над входящей корреспонденцией и на рассмотрении жалоб и обращений членами комиссии.

Целесообразно обязать регламентом каждого члена ОНК перед посещением МПС уведомить председателя (заместителя). В качестве такого уведомления можно использовать общие чаты, например, Whatsapp или Telegram, где каждый член ОНК может написать о планируемом посещении, тем самым оповестив других членов комиссии. **Должен быть по крайней мере один человек, располагающий достоверной информацией о присутствии в конкретное время и конкретном учреждении членов комиссии**. Это необходимо, чтобы избежать ситуации, когда в одно учреждение придут две и более рабочие группы, которые не будут знать о присутствии там же других членов ОНК. Это не означает, что в одном учреждении одновременно не может находиться независимо несколько рабочих групп. Однако, если при встрече эти группы, не зная о присутствии друг друга, начнут разбираться в целях визитов, и окажется, что они совпадают, это может негативно сказаться на имидже ОНК как в глазах сотрудников, так и поддерживающих там лиц.

Очень важно, формулируя обязанность уведомить о посещении председателя, не затронуть форму и сроки уведомления. Например, ошибкой будет написать в регламенте, что о планируемом посещении координатор рабочей группы обязан уведомить председателя не менее чем за два часа до начала, и еще дополнить, что уведомление председателя допускается посредством факсимильной связи или явочным порядком.

Координировать работу по жалобам и обращениям, поступившим в ОНК, в большей мере необходимо, в случае если в распоряжении ОНК нет **единой электронной базы данных с возможностью загружать электронные копии жалоб, а также фиксировать исполнителя, процесс и результат работы по каждой жалобе**. В распоряжении ОНК Санкт-Петербурга такая база данных есть, и перед посещением члены ОНК могут проверить базу на предмет наличия новых обращений и получить информацию о работе над уже имеющимися жалобами.

В случае отсутствия такой базы данных или технической возможности указать исполнителя и процесс работы над обращением председатель (заместитель) может аккумулировать у себя такую информацию по жалобам и сообщать, кто из членов ОНК уже работает с заявителем. Это необходимо, в первую очередь, чтобы по одной и той же жалобе не приходило несколько рабочих групп, члены которых не в курсе, что с заявителем уже ведется работа.

Из примеров, приведенных в этой главе, можно заметить положения регламентов, которые наделяют полномочиями председателя поручать работу над жалобой (обращением) другим членам комиссии, обязанность членов комиссии эти поручения выполнять. В одном из регламентов решение об исполнении либо продолжении проверки по фактам обращения принимает председатель.

С одной стороны, такой регламент может дать возможность председателю (заместителям) чрезмерно загрузить отдельных чле-

нов комиссии малозначимыми жалобами и, в случае несогласия с их методами работы, усложнить или вообще приостановить работу по каким-либо обращениям. С другой стороны, в работе ОНК могут встретиться ситуации, когда члены комиссии по каким-то личным причинам отказываются брать жалобу в работу, и такое обращение остается без ответа. В этом случае председатель (заместители) может поручить провести проверку такого обращения.

Комиссия Республики Карелия установила срок рассмотрения обращений в ОНК, а именно, согласно п. 7.6 ее регламента, сообщения, жалобы и обращения рассматриваются членами Комиссии в течение 30 рабочих дней со дня их официальной регистрации в Комиссии, за исключением случаев, требующих безотлагательного принятия решения.

Из этой формулировки не следует обязанности каким-либо образом отреагировать на обращение – например, выход в МПС – но сам срок рассмотрения зафиксирован.

В соответствии с п. 7.4 регламента Республики Карелия распределение лиц, ответственных за рассмотрение сообщений, жалоб или иных обращений, поступивших в адрес комиссии, осуществляется в этом реестре в порядке самоуправления при содействии председателя комиссии (лица его замещающего), заместителей председателя, секретаря. Регламент ОНК Республики Карелия не содержит положений, согласно которым избранное лицо может поручить работу над жалобой. Избранное лицо только содействует распределению лиц, ответственных за рассмотрение жалоб.

В том, что касается работы с входящей почтовой корреспонденцией, в том числе сообщений по электронной почте, ни в од-

ном из рассмотренных регламентов не прописана процедура и сроки их обработки.

Отсутствие четких сроков обработки входящей корреспонденции может привести к тому, что жалобы и обращения будут изыматься с почтового ящика с задержкой в несколько месяцев, и когда члены ОНК все же ознакомятся с ними, реагировать на эти обращения уже будет бессмысленно. Несвоевременная реакция может поставить под вопрос эффективность работы комиссии в целом, а также подорвать доверие к ней со стороны лиц, содержащихся в МПС.

Регламентирование сроков обработки входящей корреспонденции необходимо для оперативного реагирования на какие-либо сообщения о нарушенных правах и понимая, что произошло в конкретном МПС. Во втором случае это важно, если в МПС произошло массовое нарушение прав человека.

В регламенте важно зафиксировать периодичность проверки членами ОНК (например, секретарем) почтового ящика комиссии и электронной почты, срок, в течение которого электронная копия обращения появится в электронной базе данных (почтовой рассылке) после ее изъятия из почтового ящика, а также срок, в течение которого электронное письмо будет отправлено в общую рассылку или члену ОНК, которому оно адресовано.

Например, для Санкт-Петербурга, учитывая количество учреждений, подведомственных ФСИН, целесообразно изымать корреспонденцию из почтового ящика раз в две недели, хотя это требование регламентом не закреплено. В любом случае чем чаще будет изыматься почтовая корреспонденция, тем лучше.

Член ОНК

Согласно ст. 5 ФЗ-76 (Субъекты осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в МПС) общественный контроль осуществляют как общественные наблюдательные комиссии, так и члены общественных наблюдательных комиссий.

Закон не обязывает устанавливать порядок работы такого субъекта осуществления общественного контроля, как члены ОНК, в отличие от необходимости определения регламентом деятельности другого субъекта – самой комиссии.

Таким образом, **регламент должен быть составлен с учетом того, что и комиссия, и каждый член ОНК являются равноправными субъектами осуществления общественного контроля. Член ОНК не может быть ограничен в реализации своих полномочий больше, чем их ограничивает федеральное законодательство, помимо этого у него не может быть больше обязанностей, чем того требует закон.**

Член ОНК должен иметь возможность без каких-либо одобрений другими членами комиссии и согласований с избранными лицами реализовывать права и полномочия, данные ему законом, в том числе

- 1) Принимать решения о персональном составе рабочей группы для посещения МПС. Иметь возможность отказаться от посещения или участия в рабочей группе.
- 2) По своему выбору посещать МПС, беседовать с лицами, содержащимися там.

- 3) Брать в работу жалобы и обращения, адресованные как себе лично, так и ОНК. Иметь возможность самостоятельно выбирать юридическую технику работы с обращением, принимать решение о прекращении и возобновлении работы над обращением.
- 4) Проводить встречи с руководством МПС, а также сотрудниками надзорных и других органов и организаций.
- 5) Направлять от своего имени запросы, жалобы, заявления (в т. ч. о преступлении) в любые органы (включая международные) и должностным лицам.
- 6) Иметь возможность пользоваться судебной защитой своих прав.
- 7) От своего имени делать заявления в СМИ и использовать социальные сети для придания какой-либо ситуации огласке.
- 8) Иметь возможность готовить альтернативные отчеты по вопросам нарушения прав человека в МПС и от своего имени направлять их любым заинтересованным органам и организациям.
- 9) Иметь возможность перед комиссией поставить под сомнение эффективность работы над какой-либо жалобой других членов ОНК и принять на себя обязанность по работе над жалобой.
- 10) В целях обеспечения безопасности заявителя иметь возможность работать над жалобой без уведомления председателя (заместителей) и других членов ОНК, а также без внесения информации по заявителю в какие-либо отчетные документы.

Распространено мнение, что в регламенте целесообразно установить минимальное количество посещений МПС каждым членом комиссии, а также обязанность по итогам посещения составлять акты (отчеты).

Целесообразность продиктована тем, что в ряде регионов в комиссию проходили люди, которые впоследствии никоим образом не принимали участия в ее деятельности. Более того, эти лица впоследствии успешно переизбирались и в следующие составы ОНК.

С одной стороны, как было указано выше, регламент не должен устанавливать какие-либо дополнительные обязанности или требования, не предусмотренные законом, но, с другой, **если каждый член ОНК будет принимать активное участие в деятельности комиссии, это может пойти на пользу общественному контролю в регионе.**

Что касается активного участия каждого члена ОНК в деятельности комиссии, важными являются нередкие случаи передачи своего голоса с целью голосования по вопросам комиссии другому члену ОНК.

Например, согласно регламенту ОНК Москвы, член комиссии вправе передать свой голос другому члену комиссии в простой письменной форме, действие которого носит разовый характер. При этом любой член комиссии не вправе голосовать более чем за двух других членов (п. 4.3).

Комиссия Москвы допустила голосование по доверенности, при этом предусмотрела определенные ограничения, в отличие, например, от ОНК Санкт-Петербурга, п. 4.3. регламента которой допускает голосование «по доверенности» только в случае, если доверенность выдана на другого члена комиссии. Какие-либо другие ограничения на голосование по доверенности в ОНК Санкт-Петербурга отсутствуют.

Безусловное разрешение на голосование по доверенности может привести к тому, что на первом заседании комиссии часть вновь избранных ее членов сначала проголосует за кандидатуру председателя и предложенный им вариант регламента, и после доверит ему свои голоса. В результате председателю будет значительно проще принять нужное ему решение по вопросу деятельности всей комиссии, даже соблюдая процедуру принятия решений, утвержденную регламентом.

Естественно, ни о каком активном личном участии в деятельности комиссии членов, передавших другим свои голоса, речи быть не может.

Таким образом, **нежелательно допускать в регламенте возможность передачи голоса другому члену ОНК**, особенно с учетом распространенности в последнее время использования средств видеосвязи и других способов, позволяющих однозначно идентифицировать участника голосования.

Структуры внутри комиссии

Хотя прямо в ФЗ-76 это не указано, однако по аналогии право руководство комиссией осуществляет заседание комиссии (а не председатель). **Решения заседания комиссии обязательны для исполнения всеми членами ОНК.** В ст. 8 ФЗ-76 конкретизированы три формы деятельности комиссии, и все они связаны с заседанием и решениями комиссии.

По аналогии, например, с ч. 7 ст. 24 Регламента Общественной палаты РФ (утв. решением Общественной палаты РФ, протокол от 21 декабря 2015 г. № 126-П) в регламенте ОНК можно указать, что заседание ОНК правомочно только в случае, если на нем присутствует более половины от общего числа ее членов, а решение заседания комиссии принимается большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании лично.

В регламенте ОНК, конечно, можно написать вместо «более половины», например, более 2/3 или 3/4 от общего числа, что усложнит формирование кворума заседания.

Так как каждый член ОНК является субъектом осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в МПС, то каждый имеет равные права и полномочия с другими членами комиссии, его/ее голос должен учитываться по любому из вопросов, связанных с деятельностью комиссии.

Однако не все регламенты учитывают равенство голосов членов комиссии и право голосовать по вопросам, связанным с ОНК.

Так, в ОНК Санкт-Петербурга состава 2019-2022 гг. появилась так называемая пресс-служба, и ее полномочия очерчены регламентом:

- 6.6. *Официальные заявления о работе и позиции Комиссии по каким-либо вопросам подготавливаются и публикуются Пресс-службой Комиссии. Выступления членов Комиссии, помимо Председателя Комиссии, рассматриваются в качестве частного мнения и не могут быть приняты как официальная позиция Комиссии.*
- 6.7. *Пресс-служба является структурным подразделением Комиссии, решение о создании, ликвидации или реорганизации, руководителе Пресс-службы принимает состав Комиссии на первом заседании. Пресс-служба подчиняется непосредственно Председателю Комиссии. Руководитель Пресс-службы одновременно является также заместителем Председателя Комиссии.*
- 6.8. *Основные задачи и функции пресс-службы*
 - Пресс-служба в соответствии с возложенными на нее задачами выполняет следующие функции:
 - 6.8.1. *Выработка и реализация информационной политики Комиссии.*
 - 6.8.2. *Организация и проведение информационно-разъяснительной работы о деятельности Комиссии.*
 - 6.8.3. *Взаимодействие с редакциями СМИ.*
 - 6.8.4. *Подготовка и распространение в СМИ официальных сообщений, заявлений и иных информационных материалов от лица Комиссии и о деятельности Комиссии.*

6.8.5. Рассмотрение заявок российских и зарубежных информационных агентств, других средств массовой информации о работе Комиссии.

6.8.6. Подготовка и рассылка официальных опровержений в случае распространения СМИ сведений, не соответствующих действительности.

Согласно ФЗ-76 любое заявление от имени комиссии возможно сделать после прохождения соответствующей процедуры голосования. Однако пресс-служба имеет полномочия самостоятельно совершать от имени комиссии ряд действий без учета мнения других членов ОНК.

Как следствие появления пресс-службы, например, некоторых членов ОНК Санкт-Петербурга поставили перед фактом, что комиссия стала выпускать печатную газету с названием «Мера» и распространять ее в учреждениях, подведомственных УФСИН.

Необходимость в выпуске газеты, ее название и содержание на голосование ОНК Санкт-Петербурга не ставились, что является, по мнению автора, незаконным.

Также автору не известно, выдвигала ли пресс-служба какие-то заявления от имени ОНК Санкт-Петербурга, или давала от имени ОНК какие-либо комментарии по спорным вопросам. Поэтому необходимости защищать свои права в суде не возникло.

В качестве второго примера приведу Совет Комиссии, утвержденный регламентом ОНК Республики Карелия.

5.4.1. Члены Совета Комиссии утверждаются решением Комиссии на срок полномочий Комиссии.

5.4.2. В Совет Комиссии входят председатель, заместители председателя и секретарь Комиссии.

5.4.3. Совет Комиссии простым большинством голосов определяет:

- план работы Комиссии,
- место проведения заседаний Комиссии,
- рассматривает конфликтные ситуации между членами Комиссии,
- регулирует спорные ситуации при оценке положения с соблюдением прав человека в учреждении принудительного содержания,
- содействует эффективной деятельности Комиссии и её членов, взаимодействию с заинтересованными организациями и гражданами, информированию о деятельности Комиссии.

5.4.4. Заседание Совета Комиссии созывается председателем не реже 1 раза в 3 месяца, или по требованию не менее 1/3 членов Совета Комиссии».

5.4.5. На заседании Совета может присутствовать любой член Комиссии. О дате, времени и месте проведения заседания Совет оповещает всех членов Комиссии.

5.4.6. Принятые решения Совета обязательны для исполнения всеми членами Комиссии.

То есть председатель, заместители и секретарь взяли на себя часть функций заседания комиссии, что, по мнению автора, незаконно.

Уведомление

Тема обязанности уведомления членами ОНК территориального органа, в ведении которого находятся МПС, вынесена в отдельную главу в связи с распространенностью случаев регламентирования комиссиями порядка уведомления и, что еще хуже, передачи этого исключительного полномочия кому-либо из избранных лиц, например, председателю.

Согласно ч. 4 ст. 15 ФЗ-76, **о планировании посещения МПС комиссия, указывая намеченные к посещению МПС и даты посещения, уведомляет соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся соответствующие МПС.**

В законе указано, что уведомляет комиссия, а не члены ОНК, поэтому **комиссия** своим регламентом **по неосторожности может наделить этим полномочием исключительно председателя** – как лицо, которое может выступать от имени всей комиссии.

Воронежская область

Перед внеплановым посещением учреждения председатель уведомляет управление, в подчинении которого находится учреждение, до проведения посещения. При этом сообщаются ФИО членов комиссии, осуществляющих посещение, а также цель визита (п. 3.4).

О принятом решении об инспектировании учреждения уведомляется соответствующее региональное управление МПС председателем или его заместителем.

Гораздо хуже ситуация, когда большинство членов комиссии сознательно наделит председателя таким полномочием. Единично используя данное полномочие, председатель может прямо влиять как на сам факт посещения членами комиссии МПС, так и на сроки, в течение которых члены ОНК смогут пройти в МПС с момента уведомления о нем председателя. Перед председателем открываются широкие возможности для злоупотребления таким полномочием.

Как видно из судебной практики, приведенной в разделе «Правовая природа регламента», суд может признать незаконным отказ в допуске членов ОНК в МПС в связи с несоблюдением ими порядка уведомления, включая уведомление через председателя. Однако суд может и встать на сторону МПС (и заодно председателя).

В качестве примеров формулировок в регламентах приведем следующие:

В уведомлении представляется информация о дате посещения, составе группы и ответственном лице. Текст уведомления представляется в региональное управление в письменной форме почтовым, факсимильным сообщением, телефонограммой, **устным оповещением в присутствии свидетелей** либо явочным порядком (п. 8.2.).

Уведомление представляется в адрес руководителя соответствующего регионального управления до **проведения ви-**

зита в пределах сроков, установленных ведомственными Положениями. В случае срочной необходимости проведения ин-

спекции комиссия может согласовать визит в учреждение с региональным управлением в оперативном порядке (п. 8.3).

Калужская область

Посещение учреждения возможно только после направления председателем уведомления в соответствующие территориальные органы федерального органа

исполнительной власти, в ведении которого находится соответствующие МПС, с указанием даты, времени посещения и состава рабочей группы (п. 5.1.).

Республика Карелия

О принятом решении о посещении учреждения рабочая группа уведомляет председателя, который, в свою очередь, уведомляет соответствующее региональное управление МПС (п. 8.4.).

В уведомлении рабочей группой председателю предоставляется информация о дате посещения, составе рабочей группы, координаторе, **основании посещения**. Уве-

домление направляется в электронном виде на электронный адрес Комиссии или в печатном виде явочным порядком. В региональное управление уведомление направляет председатель в электронном виде по электронной почте или в печатном виде явочным порядком. Также по согласованию с соответствующим органом или учреждением возможны иные способы уведомления (п. 8.5).

Республика Хакасия

О принятом решении о посещении учреждения председатель, а в его отсутствие – один из заместителей – направляет уведомление в адрес соответствующего регионального управления МПС. В уведомлении представляется информация о дате посещения, составе группы и ответственном лице. Текст уведомления представляется в региональное управление в письменной форме почтовым, факсимильным сообщением, либо явочным порядком (п. 8.2).

Уведомление представляется в адрес руководителя соответствующего регионального управления до проведения визита. В случае **срочной необходимости** проведения посещения наблюдательная комиссия может согласовать визит в учреждение с региональным управлением в оперативном порядке (п. 8.3.).

В качестве положительных примеров можно привести регламенты Москвы и Московской области, в которых отсутствует какой-либо порядок уведомления и его содержания, указана только обязанность информирования ответственного секретаря комиссии (п. 7.3.).

Возможность любого члена ОНК уведомить по номеру телефона и другими способами отражена в регламенте ОНК Санкт-Петербурга (п. 8.5.).

Помимо ФЗ-76 порядок уведомления регулируют и некоторые ведомственные нормативно-правовые акты.

Согласно п. 4 Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами ОНК (утв. Приказом ФСИН от 28 ноября 2008 г. № 652) о планируемых посещениях учреждений УИС комиссия уведомляет соответствующий территориальный орган УИС, указывая намеченные к посещению учреждения УИС, даты и время посещения.

В соответствии с п. 4 Порядка посещения МПС территориальных органов МВД РФ членами ОНК (утв. Приказом МВД России от 10 февраля 2020 г. № 47) о планируемых посещениях МПС комиссия посредством телефонной, факсимильной, почтовой связи или в форме электронного документа, отправленного на электронный адрес территориального органа МВД России, уведомляет руководителя (начальника) соответствующего территориального органа МВД России, указывая намеченные к посещению МПС, находящиеся в его ведении, даты и время посещения.

Согласно п. 4 Правил посещения членами ОНК МПС, находящихся в ведении пограничных органов (утв. Приказом ФСБ РФ от 16 февраля 2009 г. № 55), о планируемых посещениях МПС комиссия уведомляет начальника (заместителя начальника) соответствующего пограничного органа, указывая намеченные к посещению МПС, находящиеся в его ведении, даты и время посещения.

Согласно п. 3 Порядка посещения членами ОНК специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, подведомственных Министерству просвещения РФ, и осуществления членами указанных комиссий кино-, фото- и видеосъемки несовершеннолетних, находящихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, подведомственных Министерству просвещения РФ (утв. Приказом Министерства просвещения РФ от 21 марта 2019

г. № 128), о планируемом посещении специального учебно-воспитательного учреждения комиссия уведомляет Минпросвещения РФ **в письменном виде**, указывая намеченное к посещению специальное учебно-воспитательное учреждение, дату и время посещения, а также необходимость осуществления кино-, фото-, видеосъемки в случае наличия таковой. Минпросвещения РФ в течение одного рабочего дня со дня получения уведомления информирует руководителя указанного специального учебно-воспитательного учреждения.

Согласно п. 3 Порядка посещения членами ОНК МПС военнослужащих ВС РФ (утв. Приказом Минобороны РФ от 20 января 2009 г. № 17) командующие войсками военных округов (флотами), начальники региональных управлений военной полиции организуют работу по взаимодействию с председателями комиссий, в том числе по уточнению данных о МПС военнослужащих, почтовых адресов, контактных номеров телефонной и факсимильной связи, по которым осуществляется уведомление о посещении МПС военнослужащих.

Как видно из приведенных нормативно-правовых актов, в 76-ФЗ содержится требование указать в уведомлении намеченные к посещению МПС и даты посещения. В приказах № 652, № 47, № 55 в уведомлении необходимо дополнительно уточнить и время посещения, а в Приказе Минпросвещения указана обязанность комиссии уведомлять в письменном виде, установлено время, в течение которого Министерство должно уведомить руководителя МЛС.

Таким образом, **в нормативно-правовых актах прописаны минимальные требования по форме (способу) и содержанию уведомления. Установление каких-либо дополнительных требований**, например, уведомление по почте, факсу абсолютно необоснованно **усложнит подготовку к посещению** (например, в случае уведомления по факсу членам ОНК в сроч-

Работа над регламентом перед внесением его на заседание

ном порядке, нужно найти компьютер, принтер и факс, после – позвонить и узнать, получили факс или нет), и поставит в зависимость от технических средств органа и возможности оперативного их использования сотрудниками (например, факс сломался, компьютер не включается, просмотрел и т. д.).

Наделить избранное лицо исключительным полномочием на уведомление – означает в значительной мере поставить комиссию в зависимость от режима сна и бодрствования, работы и отдыха, настроения. Кроме того, такое избранное лицо ввиду каких-то своих убеждений или межличностных взаимоотношений как с членами ОНК, так и с сотрудниками контролируемых МПС может сознательно препятствовать в проведении общественного контроля, например, не уведомляя орган или несвоевременно его уведомляя.

В работе ОНК оперативное реагирование – важная составляющая. Члены ОНК должны иметь возможность уведомлять учреждения, что называется, «с порога», после чего сразу приступать к по-

сещению. Усложненные процедуры уведомления, как и зависимость от третьих лиц (председателя), может свести эту оперативность на нет. Даже при условии, что председатель не препятствует членам комиссии.

Таким образом, **лучшим вариантом будет не касаться в регламенте порядка уведомления.** В крайнем случае, если, например, среди членов комиссии окажутся сторонники всеобъемлющей регламентации – можно указать, что уведомление возможно любым удобным способом, в том числе по электронной почте, номеру телефона (телефонограммой), явочным порядком, факсимильной связью с указанием места и даты посещения.

Худший вариант – указать что-то в духе: «О планируемом посещении председатель уведомляет территориальный орган не менее чем за два часа до начала посещения посредством факсимильной связи. В уведомлении должны быть указаны ФИО, основание посещения, план посещения, время начала и окончания посещения».

После того, как на официальном сайте Общественной палаты РФ размещают список вновь избранных членов ОНК, можно начинать действия по организации работы над регламентом. Из списка новых членов ОНК, скорее всего, станет ясно, кто будет кандидатами в председатели, а может, и кто именно станет председателем. По списку можно примерно определить, кто из членов ОНК будет голосовать за какую кандидатуру и, вероятнее всего, за предложенный этой кандидатурой регламент.

Согласно ч. 7 ст. 10 ФЗ-76 **в течение 10 дней** со дня принятия советом Общественной палаты решения о назначении члена ОНК в порядке, определяемом советом Общественной палаты, **члену комиссии выдают мандат.**

Часть 12 этой же статьи обязывает **провести первое заседание комиссии не позднее 30 дней со дня ее образования.**

В законе не сказано, что первое заседание комиссии обязательно должно совпадать со вручением мандатов, однако, как показывает практика, в большинстве случаев именно так и происходит.

Если до или во время вручения мандатов удастся **убедить большинство членов ОНК проголосовать против проведения первого заседания в день вручения мандатов, то время на подготовку регламента увеличится до 30 дней.** На вручении членов комиссии можно **известить о необходимости принять регламент,** и все желающие принять участие в его разработке смогут объединиться в одну или несколько рабочих групп.

Если первое заседание в любом случае будет проходить в день вручения мандатов, время на разработку регламента сократится до 10 дней. За это время можно попросить присоединиться к рабочей группе, регламент которой с большей вероятностью примут.

Конечно, не хочется рассматривать вариант, при котором **на первом заседании комиссии будет поставлен на голосование единственный вариант регламента,** который разрабатывался без участия всех желающих и который без какого-либо обсуждения будет принят большинством голосов. Если такой вариант развития событий наиболее вероятен, то остается только **подготовить свой вариант и внести его на голосование.** В любом случае желательно как можно большему количеству членов ОНК озвучить свое желание участвовать в подготовке регламента.

Принятие регламента

До принятия регламента комиссии, который впоследствии будет устанавливать порядок проведения заседаний, **порядок проведения первого заседания прямо не регламентирован** каким-либо нормативно-правовым актом. В связи с этим при проведении первого заседания **можно руководствоваться законодательством, регулирующем сходные отношения.**

Так, в Санкт-Петербурге после торжественного вручения мандатов осенью 2019 года на голосование вынесли вопрос о проведении первого заседания комиссии сразу после вручения мандатов. Большинство голосов приняли решение о проведении первого заседания. После этого избрали председательствующего на заседании и секретаря – тот начал вести протокол.

По всем вопросам на заседании проводятся голосование. Решение заседания считается принятым, если за него проголосовали большинство членов комиссии. На заседании должен вестись протокол, куда заносятся результаты голосования. По просьбе любого члена ОНК любой вопрос, ответ, комментарий, действие могут быть занесены в протокол.

На голосование вопросы ставятся в следующем порядке (как в ч. 12 ст. 10 ФЗ-76): утверждение регламента, избрание председателя и его заместителя (заместителей). После этого можно вынести другие вопросы, например, избрание секретаря комиссии, адреса места нахождения комиссии, интернет-сайта и т. д.

Перед голосованием по вопросу принятия регламента, в случае если предлагаемый текст члены ОНК увидели впервые, необходимо, во-первых, попросить его копию

для работы с текстом на заседании, а также время для выработки позиции по спорным моментам. Время заседания не ограничено.

В случае, если имеется свой вариант регламента, его таким же образом необходимо внести на обсуждение: озвучить, что есть еще один вариант – и вручить каждому копию своего регламента.

Каждый член ОНК имеет право не только воздержаться от голосования или проголосовать «за» или «против» всего регламента, но и поставить на голосование вопрос по исключению или изменению спорных положений регламентов, или включению положений из одних вынесенных на голосование вариантов регламентов в другие.

Каждый член ОНК имеет право получить обоснованный ответ от члена ОНК, внесшего на голосование регламент, касающийся спорных его положений.

Вопросы и ответы по спорным положениям необходимо просить внести в протокол.

В практике автора встречалось только голосование за весь регламент целиком, хотя спорные моменты обсуждались, и были противники тех или иных положений.

Каких-либо **требований по оформлению регламента нет, но, во избежание подмены регламента, рекомендуется его шить** (руководствуясь, например, правилами, установленными письмом Минфина России от 29 октября 2015 г. № 03-02-РЗ/62336) **и подписать всеми желающими членами ОНК.**

Заверенный экземпляр регламента, а также заверенный тем же способом протокол собрания передается на хранение ответственному лицу, а скан-копию можно разместить на сайте ОНК.

Необычные положения регламентов некоторых комиссий

Зачастую **регламенты** некоторых действующих комиссий, а также комиссий предшествующих составов, совершенно необоснованно **перегружены выдержками из федеральных законов**, особенно из ФЗ-76, банальностями вроде того, что комиссия руководствуется законами РФ, а также положениями, основанными на неправильном

представлении членов ОНК о правовой сущности субъектов общественного контроля и неправильном толковании закона.

В качестве примеров таких регламентов приведем регламенты комиссий Тульской, Московской, Воронежской областей, а также Республики Хакасия.

Тульская область

Так, ОНК **Тульской области** – рекордсмен как по количеству переноса в регламент положений из ФЗ-76, так и по совершенно бессмысленным на взгляд автора положениям:

В Тульской области образуется одна комиссия, которая осуществляет свою деятельность в пределах всей территории Тульской области (п. 1.1.).

Комиссия действует на постоянной основе на общественных началах и вправе иметь печать со своим наименованием, другие печати, штампы, бланки, необходимые для обеспечения деятельности Комиссии, а также эмблему (п. 1.2.).

В своей деятельности Комиссия руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Уставом Тульской области, законами и иными нормативными правовыми актами Тульской области (абз. 1 п. 1.3).

Комиссия самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению, и не связана, за исключением случаев, предусмотренных абз. 1 п. 1.3., решениями органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных органов и учреждений, политических партий, иных общественных объединений.

Комиссия независима от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вмешательство в деятельность Комиссии со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, учреждений, должностных лиц, иных граждан не допускается (абз.3 п. 1.3.).

Губернатор Тульской области вправе привлекать Комиссию к участию в работе общественных советов, создаваемых при Правительстве Тульской области, по вопросам, относящимся к деятельности Комиссии. В этом случае Губернатор Тульской области обеспечивает участие членов Комиссии в работе указанных общественных советов (п. 2.2).

Председатель комиссии выдает доверенность по представлению Комиссии в судах при рассмотрении споров, одной из сторон в которых является Комиссия. В случаях, когда решение об обращении в суд принимается Комиссией на ее заседании, выдача указанной доверенности осуществляется Председателем Комиссии на основании решения Комиссии, в котором также указывается ее представитель в суде (п. 3.2.).

Секретарь Комиссии в отсутствие Председателя Комиссии и Заместителя Председателя Комиссии наделяется руководящими функциями (п. 3.4).

Члены Комиссии для реализации целей и решения задач, определенных Законом № 76-ФЗ, вправе участвовать в иной деятельности, не противоречащей Закону № 76-ФЗ, иным нормативным правовым актам Российской Федерации (п. 4.5).

Администрация МПС обеспечивает безопасность членов Комиссии и организует их сопровождение при посещении ими МПС (п. 4.10).

Член Комиссии заблаговременно извещается о заседаниях Комиссии и вправе задавать вопросы другим участникам заседания Комиссии в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу (п. 4.11).

Комиссия вправе рассмотреть любой вопрос, входящий в ее компетенцию (п. 5.8).

Председательствующий во время выступлений членов Комиссии не вправе комментировать их высказывания. В случае отклонения темы выступления от утвержденной повестки дня председательствующий вправе сделать выступающему соответствующее замечание (п. 5.11.).

Заседание Комиссии ведется на русском языке (п. 5.12).

Продолжительность выступлений на заседаниях Комиссии устанавливается председательствующим по согласованию с докладчиками и содокладчиками и не должна превышать: для доклада – 10 минут, содоклада – 7 минут, заключительного слова – 5 минут, выступлений в прениях – 3 минут, дачи справок, оглашения информации, заявлений и обращений – 2 минут, если иное не установлено решениями Комиссии (п. 5.14.).

Республика Хакасия

Посещение учреждения проводится в период с 8.00 до 18.00. В случае обоснованной и крайней необходимости, при посещении мест отбывания административного задержания и административного ареста; места отбывания дисциплинарного ареста; места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и пограничных органов федеральной службы безопасности); 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, – в любое время (п. 9.1.).

В случае необходимости, руководитель рабочей группы по согласованию членами рабочей группы, распределяет задачи в посещении учреждения (п. 9.4.).

Органы и должностные лица, к которым адресованы обращения, в срок, не превышающий 30 дней, в письменной форме информируют наблюдательную комиссию о результатах рассмотрения (п. 12.2).

Члены ОНК Республики Хакасия, помимо того, что сами себе установили временные рамки посещения МПС и соответственно обязанность обосновывать необходимость посещать МПС за указанными временными рамками, пошли еще дальше и предприняли попытку регламентировать не только свою деятельность, но и деятельность органов

и должностных лиц в части информирования комиссии в 30-дневный срок. Даже если не принимать во внимание законодательство, регулирующее порядок рассмотрения обращений граждан, интересно, каким образом члены ОНК Республики Хакасия планировали обязать органы и должностных лиц следовать своему регламенту.

Московская область

В регламенте ОНК **Московской области** подробно перечислены все законы, которыми комиссия руководствуется, и в конце п. п. 1.2 добавлено «другими нормативно правовыми актами, связанными с целями и задачами Комиссии». Интересно, что будет делать комиссия Московской области, если будет принят какой-либо новый закон, «связанный с целями и задачами комиссии»? Чтобы начать им руководствоваться, должна быть запущена процедура внесения изменений в регламент, или этот новый закон будет отнесен к «другим», даже если он будет устанавливать значимые для деятельности ОНК правоотношения?

Также в соответствии с регламентом ОНК Московской области, помимо председателя комиссии, избирается почетный председатель комиссии, при этом почетный председатель комиссии может быть избран как из числа членов действующей комиссии, так и из числа членов комиссии, прекративших свои полномочия (п. п. 5.5.1.).

Полномочия почетного председателя указаны в п. п. 5.5.4. регламента, а именно, Почетный председатель Комиссии:

а) представляет Комиссию в отношениях с органами власти, Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Советом при Губернаторе Московской области по развитию гражданского общества и правам человека, НКО и СМИ;

б) осуществляет вручение общественных наград, учрежденными Комиссией;

в) осуществляет иные полномочия по поручению Комиссии.

Помимо этого, как уже было указано выше, согласно п. п. «б» п. 5.4.3. регламента, член комиссии Московской области обязан рассматривать обращения и жалобы граждан не только по поручению председателя,

заместителей и ответственного секретаря, но еще и почетного председателя Комиссии, который действующим членом ОНК может и не являться.

Воронежская область

В разделе «Уведомление» уже упоминался п. 8.2. регламента комиссии **Воронежской области**, в соответствии с которым текст уведомления может представляться в региональное управление устным оповещением в присутствии свидетелей.

Алтайский край

Согласно п.п. «в» п. 5.4. регламента ОНК **Алтайского края** (утв. на заседании членов ОНК 15.12.2016 г.), Совет Комиссии своим решением определяет одно или различные направления деятельности нескольких НКО, которые в интересах Комиссии участвуют в конкурсах на получение грантов и субсидий, при этом организация, его получившая, не может оставлять средства на свои нужды.

В соответствии с п.п. «г» этого же пункта Совет определяет члена Комиссии, который будет являться получателем пожертвования от частных лиц и организаций от вышеуказанных НКО, и с п.п. «д» Совет распределяет данные денежные средства в соответствии с деятельностью Комиссии.

Интересно, при реализации данного пункта в этой части, каким образом члены комиссии планируют оформлять свидетельские показания, и, в случае необходимости, в каком виде представлять эти свидетельские показания в орган или должностному лицу. В регламенте про это нет ни слова.

Комиссии не являются юридическими лицами (ч. 4 ст. 6 ФЗ-76), их форма не отнесена Федеральным законом от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» к какой-либо форме благотворительной организации, предусмотренной федеральным законом для благотворительных организаций, а благотворительные пожертвования, в том числе носящие целевой характер (благотворительные гранты), являются источником формирования имущества благотворительной организации (ст. 15 ФЗ №№ 135-ФЗ).

Приведенные положения регламента ОНК Алтайского края не имеют ничего общего с законом.

Заключение

Как уже сказано выше, по закону регламент должен устанавливать порядок:

- проведения заседаний комиссии, их периодичность и правомочность;
- подготовки и рассмотрения вопросов на заседании комиссии;
- принятия и оформления решений комиссии.

Таким образом, в регламенте, как минимум, нужно указать данные формы деятельности. Полномочия председателя и заместителя председателя целесообразно ограничить рамками перечисленных форм деятельности. Например, председатель готовит повестку на заседание, ищет место проведения заседания, а заместитель оповещает членов комиссии и т. д.

В случае, если комиссия считает необходимым установить порядок иных форм деятельности и обязанностей комиссии, а также наделить полномочиями избранных лиц сверх полномочий по организации реализации трех форм деятельности, целесообразно следовать таким рекомендациям:

- 1) не наделять избранных лиц (председателя) или структуры внутри комиссии полномочиями, благодаря которым они смогут препятствовать другим членам ОНК или ограничивать их права и как-то усложнять ими реализацию своих полномочий;
- 2) не допускать создание внутри комиссии каких-либо структур, которые будут действовать от имени комиссии, без учета мнения большинства и прохождения соответствующих процедур;
- 3) не касаться в регламенте ничего, что связано с посещением МПС, в том числе порядка формирования рабочих групп, уведомления соответствующего органа перед посещением МПС и т. д.;
- 4) не создавать самим себе каких-либо дополнительных обязанностей;
- 5) не усложнять реализацию данных законом полномочий.

И напоследок, работая над регламентом, нужно помнить поговорку: «Сказанное слово – серебряное, несказанное – золотое».



Санкт-Петербургская общественная
правозащитная организация

«Гражданский контроль» – общественная правозащитная организация, созданная в 1992 г. группой правозащитников, юристов, журналистов, депутатов государственной думы РФ и городского совета Санкт-Петербурга с целью содействия установлению контроля со стороны гражданского общества над деятельностью правоохранительных государственных органов – армии, милиции и спецслужб – для предотвращения нарушения ими конституционных прав граждан.

Приоритетные направления деятельности «Гражданского контроля» сегодня:

- содействие судебной реформе (прозрачность судебных решений и деятельности судов),
- становление службы пробации,
- профессиональное развитие адвокатов в работе с клиентами и ведении дел в суде,
- противодействие ксенофобии и нетерпимости.

«Гражданский контроль» стремится содействовать приближению законодательства РФ и практики его применения к международным стандартам прав человека, организует семинары, конференции, тренинги, стажировки для судей, адвокатов и сотрудников правоохранительных органов с целью ознакомления с работой их коллег в странах развитой демократии. «Гражданский контроль» переводит и издает пособия и международные документы, регламентирующие работу судов и полиции в демократическом обществе, а также публикует литературу, способствующую повышению уровня правового сознания граждан.

30.12.2014 СПб ООО «Гражданский контроль» распоряжением Министерства юстиции РФ был включен в реестр некоммерческих организаций, «выполняющих функции иностранного агента».

**Рекомендации по подготовке регламента
общественной наблюдательной комиссии**
Информационное издание

Компьютерная верстка и редактирование – СПб ООО «Гражданский контроль»
Подготовка к печати – СПб ООО «Гражданский контроль»
191040, Санкт-Петербург, Лиговский пр., 87, офис 300
e-mail: info@citwatch.org

Подписано в печать 17.08.2022

Тираж 100 экз.

Распространяется бесплатно