

LEGAL BASICS OF PRISONERS' PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Annotation: in the article the author considers the aspects of the right of local self-government realization by penal population. He analyzes the legal position of prisoners in the frames of the studied issue. The created legal mechanisms for the participation of prisoners in local self-government are considered in the article.

Key-words: law, prisoners, local self-government, democracy, forms of participation of population in local self-government, public hearings.

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ОСУЖДЕННЫХ,
ОТБЫВАЮЩИХ УГОЛОВНЫЕ НАКАЗАНИЯ
В ВИДЕ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ,
В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Аннотация: в статье исследуются отдельные аспекты реализации населением права на местное самоуправление анализируется правовое положение осужденных в рамках исследуемой проблемы, рассматриваются созданные правовые механизмы для участия осужденных в осуществлении местного самоуправления

Ключевые слова: право, осужденные, формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, публичные слушания.

Человек как субъект права в процессе жизнедеятельности вступает в разнообразные общественные отношения, ха-

актер которых определяет правовой статус их участников и закрепляется в правовых нормах. Важным на пути построения правового государства является соблюдение принципов формирования правового статуса, адекватного для конкретных общественных отношений, и объективное его закрепление в нормах права. Основываясь на данных принципах, государство возлагает на себя обязанность по контролю над соблюдением прав и свобод человека и гражданина, на что прямо указано в Конституции Российской Федерации: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2).

Особого внимания со стороны государства требует тот спектр общественных отношений, вступление в которые вызывает у субъектов прямое ограничение прав, например отношения, связанные с исполнением уголовных наказаний в виде лишения свободы. Изучение особенностей правового статуса осужденных в различных его аспектах российской юридической наукой позволит предотвратить несанкционированное ограничение прав человека и гражданина и станет научной основой для совершенствования нормативной базы, регулирующей данную сферу.

Осужденные, отбывающие уголовные наказания в виде лишения свободы, ограничены во многих правах, среди которых особое место за-

С.С. ЗЕНИН
(Академия управления МВД России)
E-mail: zeninsergei@mail.ru

нимают политические. Выступая как составная часть населения России, они являются «носителем суверенитета и един-

ственным источником власти в Российской Федерации»¹. В то же время как народ они осуществляют свою власть «...непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»².

Народ реализует свою власть через референдум и выборы на различных уровнях (федеральном, региональном и местном), а также посредством представительной демократии, то есть выборных органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, местное самоуправление выступает как самостоятельный способ осуществления власти народа.

Анализ действующего законодательства позволяет оценить степень ограничения политических прав осужденных. Так, осужденные, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы, не имеют права избирать и быть избранными в ходе выборов любого уровня³. Кроме того, они ограничены в праве на участие в референдуме⁴. Осужденные полностью исключены из числа участников на всех видах выборов и референдума.

Отдельного рассмотрения требует правовое регулирование вопроса участия осужденных, отбывающих уголовные наказания, в осуществлении местного самоуправления как формы реализации власти народа. Необходимо отметить, что в Европейской хартии местного самоуп-

равления⁵ и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ (далее – Закон) особо подчеркивается значение непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. Подробное рассмотрение норм, регулирующих порядок участия населения в осуществлении местного самоуправления, позволило оценить степень ограничения права осужденных на участие в осуществлении местного самоуправления. Так, в сходах граждан и голосовании по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, правотворческой инициативе граждан, опросе граждан имеют право участвовать только жители, обладающие избирательным правом. Данное требование косвенно ограничивает право осужденных, отбывающих уголовные наказания в виде лишения свободы, на участие в осуществлении местного самоуправления посредством: схода граждан; голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; правотворческой инициативы; опроса граждан.

Законодатель, регулируя такие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания граждан, конференции граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, не устанавливает прямых либо косвенных ограничений для участия осужденных, отбывающих уголовные наказания в виде лишения свободы, в осуществлении местного самоуправления. Определяя основных субъектов обозначенных форм, в Законе используются такие понятия, как *жители муниципального образования, представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования*. Если с двумя первыми субъектами все достаточно ясно, их понятие, правовой статус определены ст. 35–36 Закона и конкретизируются в муниципальных правовых актах,

то вопрос о понятии термина «жители», их правовом статусе как субъекте народовластия на уровне местного самоуправления с правовой точки зрения остается неурегулированным. Анализ Закона позволяет прийти к выводу о том, что лица, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, будут являться его жителями.

Таким образом, осужденные, отбывающие уголовные наказания в виде лишения свободы в исправительных учреждениях, находящихся за пределами муниципального образования, не смогут принимать участия в осуществлении местного самоуправления посредством ограниченного перечня форм. Другая часть осужденных, отбывающих уголовные наказания в колониях общего, строгого и особого режимов, тюрьмах и следственных изоляторах, также не сможет принимать участие в осуществлении местного самоуправления. Это объясняется изоляцией осужденных от общества и высокой степенью их общественной опасности, которая характеризуется совершенными ими преступлениями.

Иная ситуация складывается с осужденными, отбывающими уголовные наказания в колониях-поселениях. Данная категория осужденных в меньшей степени представляет общественную опасность. Основная масса колоний-поселений находится в границах муниципальных образований. Осужденные могут проживать в собственном или съемном жилье на территории муниципального образования, а значит, они постоянно взаимодействуют с его населением. Проживая на территории муниципального образования, они, конечно, заинтересованы в улучшении условий своей жизни. Оказывать же влияние на условия жизнедеятельности можно только при активном участии в управлении муниципальным образованием.

А.П. Анисимов в проведении публичных слушаний выделяет две основных цели: обеспечение соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности; обеспечение прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства⁷.

Говорить об обеспечении естественного права на благоприятные условия обитания жителей муниципальных образований можно только в том случае, если эти жители реально проживают на территории муниципального образова-

ния. Осужденные, отбывающие уголовные наказания в виде лишения свободы в колониях-поселениях, находящихся на территории муниципального образования, проживают на его территории. Они могут обладать правом свободного передвижения по данной территории в свободной одежде. Можно говорить о том, что это проживание не всегда добровольное, но оно порождает право на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности.

Отбывание наказания в колонии-поселении возможно в двух основных формах: проживание в общежитии на территории колонии-поселения, проживание на территории муниципального образования с семьей или отдельно в собственном или съемном жилье.

Безусловно, у субъектов правоприменительной практики может возникнуть ситуация, при которой потребуются регистрация по месту жительства для участия в какой-либо форме осуществления населением местного самоуправления. Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 20 ГК РФ «местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает». Осужденные, безусловно, преимущественно проживают на территории муниципального образования, где находится колония-поселение. Следовательно, можно говорить о них как о жителях муниципального образования.

Многочисленные подзаконные акты, регулирующие пресловутую прописку, не имеют законных оснований. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Закон о праве граждан на свободу передвижения) вместо прописки вводит регистрационный учет граждан России⁸. Одновременно данный Закон указывает на то, что регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан.

Из Конституции РФ и Закона о праве граждан на свободу передвижения⁹ следует, что регистрация, заменившая институт прописки, или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан. Однако до настоящего времени установленный порядок, определяющий процедуру вселения в жилое помещение, понимается в пра-

воприменительной практике исключительно как соблюдение положений о прописке.

Правительство РФ приняло Постановление от 17 июля 1995 г. № 713¹⁰ «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию», а Министерство внутренних дел утвердило соответствующую Инструкцию о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации¹¹, в которых конкретизируются нормы Закона о праве граждан на свободу передвижения.

Таким образом, отсутствие прописки или регистрации не будет являться преградой для признания осужденных жителями муниципального образования. Постоянное или преимущественное проживание на территории муниципального образования позволяет им обладать статусом жителя, лишённого избирательного права. Это положение распространяется на осужденных, проживающих не только в собственном или съемном жилье, но и в общежитиях, при условии территориального расположения колонии-поселения в границах муниципального образования. Осужденные, отбывающие уголовные наказания в виде лишения свободы в колониях-поселениях, обладают статусом жителей муниципального образования, а значит, имеют право участвовать в публичных слушаниях, территориальном общественном самоуправлении, собраниях граждан, конференциях граждан, направлять обращения в органы местного самоуправления. Благодаря приведенным формам осуществления населением местного самоуправления, осужденные получают реальные механизмы управления муниципальными образованиями. Данная ситуация в современном общественном сознании может получить неоднозначную оценку. Негативное отношение в обществе к лицам, отбывающим и отбывшим уголовные наказания в виде лишения свободы, в значительной степени замедляет процесс социальной адаптации осужденных. Необходимо воспользоваться созданными правовыми механизмами для повышения качества процесса социальной адаптации лиц, отбывших уголовные наказания в виде лишения свободы.

¹ Конституция Российской Федерации. Ст. 3. Ч. 1.

² Там же. Ст. 3. Ч. 2.

³ См.: Конституция Российской Федерации. Ст. 32. Ч. 3; О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ. Ст. 5. П. 4.2 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919; О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ. Ст. 3. П. 5.2 // Там же. 2003. № 2. Ст. 171.

⁴ См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Ст. 4. Ч. 3 // Рос. газ. 2002. № 106.

⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

⁶ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁷ См.: Анисимов А.П. О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний // Журн. рос. права. 2006. № 7. С. 23.

⁸ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1227.

⁹ См.: Там же.

¹⁰ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 30. Ст. 2939.

¹¹ См.: Российские вести. 1995. 7 дек.

