

УДК 343.81

DOI 10.33463/2687-122X.2021.16(1-4).1.044-049

ИРИНА НИКОЛАЕВНА КОРОБОВА,

кандидат юридических наук, доцент,

заместитель начальника кафедры уголовно-исполнительного права,

Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,

е-mail: i-korobova@yandex.ru;

ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА ЕЛИСЕЕВА,

оперуполномоченный оперативного отдела ФКУ ИК-2,

УФСИН России по Оренбургской области, г. Бузулук, Российская Федерация,

е-mail: tanya-97g@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИИ ОСУЖДЕННЫМИ ПРАВОМ НА ОБРАЩЕНИЕ, И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Для цитирования

Коробова, И. Н. Проблемы, возникающие при злоупотреблении осужденными правом на обращение, и возможные пути их решения / И. Н. Коробова, Т. Н. Елисеева // Уголовно-исполнительное право. – 2021. – Т. 16(1–4), № 1. – С. 44–49. – DOI : 10.33463/2687-122X.2021.16(1-4).1.044-049.

Аннотация. Целью исследования является анализ реализации права осужденных на ходатайства, обращения и жалобы. Данное право существует у осужденных достаточно давно, однако его реализация была затруднительна и во многом формальна. В последнее время ситуация изменилась и данные лица могут осуществлять свое право в полном объеме. Процедура направления осужденными заявлений, ходатайств, жалоб или предложений регламентирована Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также положениями законодательства в сфере исполнения уголовных наказаний. Запросы, обращения, жалобы или ходатайства, поступающие в администрацию учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, или в вышестоящие органы, должны быть рассмотрены в установленный срок, а результаты проверки должны быть объявлены осужденному. Традиционно преобладающее количество обращений осужденных адресуется в прокуратуру. Исследование показало, что жалоба является наиболее распространенным видом обращений, поступающих от осужденных, отбывающих уголовные наказания, что подтверждают и ежегодные отчеты Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Опрос осужденных, содержащихся в исправительных учреждениях Оренбургской области, выявил, что право на ходатайства, обращения и жалобы реализуется ими в полном объеме. Однако исследование

© Коробова И. Н., Елисеева Т. Н., 2021



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

показало проблемную сторону данного института – злоупотребление осужденными рассматриваемым правом в целях незаконного улучшения своего положения, а также необходимость внесения изменений в административное законодательство в целях установления ответственности за злоупотребление осужденными правом на обращения.

Ключевые слова: права осужденных, злоупотребление правом, жалоба, уголовно-исполнительная система, ложный донос.

Проблеме обеспечения прав и законных интересов осужденных к лишению свободы уделяется большое внимание [1, с. 168]. Это обусловлено рядом определенных факторов, в частности, влиянием международных стандартов исполнения наказаний на развитие системы исполнения наказания нашего государства и, как следствие, гуманизацией данного процесса, что особенно заметно в последние годы с момента принятия нового уголовно-исполнительного законодательства, а также действия различных программ и концепций развития службы исполнения наказания.

Одним из правовых инструментов в процессе реализации и обеспечения прав и законных интересов лиц, содержащихся в условиях изоляции, в том числе лишенных свободы, является институт подачи жалоб и обращений. Необходимо отметить, что такая возможность существовала и раньше, однако носила формальный, декларативный характер. Исходя из анализа жалоб и обращений осужденных в различные инстанции можно сделать вывод о том, что большинство из них касаются условий отбывания наказания внутри исправительного учреждения, а также места отбывания наказания.

На сегодняшний день наиболее острым и актуальным остается вопрос злоупотребления осужденными, которые содержатся в условиях изоляции, правами, регламентированными государственной правовой системой.

В нормах Конституции Российской Федерации, в частности в ст. 17, обеспечены гарантии и признание прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Данная норма создана под влиянием международных стандартов. Указанные в норме права могут быть ограничены не иначе как в строгом соответствии с законом государства в рамках защиты государственного строя, обеспечения безопасности Российской Федерации, а также жизни, здоровья и интересов иных граждан.

Осужденными признаются лица, виновность которых в совершении уголовного преступления доказана и установлена приговором суда, вступившим в законную силу в порядке, предусмотренном федеральным законом. В связи со вступившим решением суда в законную силу осужденные подлежат ряду правовых ограничений, которые, в свою очередь, направлены на создание условий, способствующих обеспечению установленного порядка исполнения уголовного наказания, в то же время предполагая правовое ограничение поведения, противоречащего закону.

В частности, положения действующего уголовно-исполнительного законодательства (гл. 2 УИК РФ и разд. 3 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений) являют собой фактически установку всего правового положения осужденных, которые отбывают уголовное наказание в местах лишения свободы. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 10 УИК РФ все права, присущие гражданам Российской Федерации, должны быть реализованы и лицами, отбывающими наказания, кроме тех случаев, которые прямо указаны в законе, в частности, в уголовно-исполнительном и ином законодательстве.

Основной перечень прав, предоставляемых осужденным в процессе отбывания того или иного уголовного наказания, устанавливается Уголовным кодексом Российской Федерации и регламентирован ст. 12 УИК РФ. Согласно ч. 4 ст. 12 УИК РФ лица, отбывающие лишение свободы, могут, как и другие граждане Российской Федерации, приносить обращения, заявления и жалобы. Данное право может быть реализовано путем обращения к администрации учреждений, где осужденные отбывают наказание, через представителей администрации исправительного учреждения или самостоятельно в другие органы власти Российской Федерации (прокуратуру, органы государственной власти, местного самоуправления), а также используя международный государственный и негосударственный правовой инструментарий.

Процедура направления осужденными заявлений, ходатайств, жалоб или предложений регламентирована Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также положениями законодательства в сфере исполнения уголовных наказаний. Статья 4 Федерального закона дает разъяснения по поводу того, что необходимо относить к заявлению, предложению или жалобе. Исходя из положений данного Закона заявлением может считаться оформленная в установленном законом порядке просьба лица об оказании ему или третьему лицу содействия в целях реализации своих прав и свобод, а также информация, содержащая данные о допущенных нарушениях нормативно-правовых актов, а также недостатках в работе органов местного самоуправления, государственных органов и должностных лиц либо их оценка. Под предложением в данном Законе предлагается понимать мнение гражданина по поводу совершенствования нормативно-правовой базы государства, работы органов местного самоуправления, а также государственных органов, развития общественных отношений, совершенствования социально-экономической и других сфер деятельности государства и общества. Жалобу следует рассматривать как официальное заявление гражданина, как правило выражающее недовольство относительно каких-либо событий и содержащее просьбу о защите или восстановлении нарушенных прав, свобод, законных интересов.

Следует упомянуть, что согласно ч. 1 ст. 15 УИК РФ у осужденных есть иной способ обращения – ходатайство, которое представляет собой вид обращения гражданина с просьбой о признании определенного статуса, прав, гарантий и льгот.

Федеральная служба исполнения наказаний при организации своей деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний и иных мер, а также выполнении иных функций, регламентированных законодательством Российской Федерации в целях организации рассмотрения обращений осужденных и задержанных лиц, осуществляет взаимодействие с Аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, с органами юстиции, органами государственной власти, правоохранительными органами, общественными объединениями и организациями, а также межгосударственными организациями, занимающимися вопросами защиты прав и свобод человека. Запросы, обращения, жалобы или ходатайства, поступающие в администрацию учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, или в вышестоящие органы, должны быть рассмотрены в установленный срок, а результаты проверки должны быть объявлены осужденному.

Традиционно преобладающее количество обращений осужденных адресуется в прокуратуру. Одной из целей деятельности прокуратуры согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» является защита прав и свобод человека и гражданина. Прокуратура, наделенная соответ-

ствующими полномочиями, осуществляет надзор за законностью работы учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, восстанавливает нарушенные права и законные интересы осужденных, получая информацию как во время проверок прокуратуры, так и во время рассмотрения обращений этих лиц.

Исследование показало, что жалоба является наиболее распространенным видом обращений, поступающих от осужденных, отбывающих уголовное наказание, что подтверждают ежегодные отчеты Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Жалоба осужденного к лишению свободы, по определению А. В. Мусалева, представляет собой письменное или устное обращение осужденного по поводу предполагаемого или фактического нарушения его субъективных прав и законных интересов с требованием о его ликвидации [2, с. 14].

Процедура рассмотрения и разрешения в органах прокуратуры Российской Федерации обращений граждан Российской Федерации о нарушениях их прав и свобод, прав и свобод других лиц, нарушениях законодательства на территории Российской Федерации, а также порядок приема граждан, должностных и иных лиц в органы прокуратуры Российской Федерации регламентирована приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и исполнении Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в Прокуратуру Российской Федерации». По наиболее актуальным (резонансным) вопросам ведется наблюдение, как правило, с посещением объекта, если речь идет о жалобах осужденных, а затем с посещением соответствующего исправительного учреждения с целью ознакомления осужденных с результатами проверок.

Условия рассмотрения обращений, подаваемых в органы прокуратуры, изложены в ст. 5 указанной Инструкции. Жалобы рассматриваются в тридцатидневный срок с момента их регистрации в органах прокуратуры Российской Федерации, а жалобы, которые не требуют дополнительной проверки и изучения, – в пятнадцатидневный срок, если иное не предусмотрено федеральным законодательством.

Кроме того, любой ответ на заявление, жалобу и иное обращение должен носить аргументированный и в то же время мотивированный характер. В случае вынесения в отношении запроса или жалобы негативного решения заявителю в надлежащем порядке разъясняется процедура обжалования решения, а также право обращения в суд, если это предусмотрено законом, а затем прокурор должен в соответствии с установленным законом порядком принять меры по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения.

В Оренбургской области был проведен анализ направляемых осужденными обращений в органы прокуратуры. По вопросам надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, согласно статистическим данным Оренбургской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях за период 2019 г., в органы прокуратуры поступило 1380 жалоб, в числе которых 76 – на незаконные меры воздействия администрацией исправительных учреждений в отношении осужденных, из общего числа жалоб удовлетворена 131 жалоба. За первое полугодие 2020 г. общее количество жалоб, поступивших в органы прокуратуры по вопросам надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, составило 487, при этом в первом полугодии 2019 г. это число составило 659, что на 172 жалобы больше, чем в настоящий период, из них 29 – на запрещенные действия администрации исправительных учреждений в отношении осужденных (в первом полугодии 2019 г. – 25), удовлетворено – 29 (в первом полугодии 2019 г. – 69).

Согласно статистическим данным официального сайта ФСИН России, в III квартале 2020 г. количество обращений граждан и организаций, поступивших в Федеральную службу исполнения наказаний, составило 32 163 (тогда как в III квартале 2019 г. – 27 555), в том числе поступивших от осужденных по вопросам неправомерного водворения в штрафной изолятор, перевод в помещения камерного типа – 1484 (в III квартале 2019 г. – 1414), 2839 жалоб – на неправомерные действия сотрудников УИС, связанные с исполнением служебных обязанностей (в III квартале 2019 г. – 2208) – увеличение на 28,6 %; количество жалоб о незаконном применении физической силы и специальных средств уменьшилось на 24,3 % – 234 (в III квартале 2019 г. – 309), из них удовлетворению подлежало всего 1173 жалобы.

Доля обращений граждан, поступивших от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и его Аппарата в Администрацию Президента Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Аппарат Правительства Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, составила 30,9 % (9947), 2371 обращение из которых поставлено на контроль.

Как видим, основная часть запросов остается, как правило, неудовлетворенной. При этом проблема злоупотребления своим правом осужденным возникает в момент, когда жалоба направляется более двух раз, то есть носит систематический характер, в конечном итоге являясь необоснованной и соответственно безрезультативной.

Обобщая изложенное, следует отметить, что любое обращение, направленное осужденным, проходит определенные этапы, с момента подачи осужденным обращения в запечатанном конверте до момента принятия по нему решения с запуском конкретного правового механизма, на каждом этапе которого участвуют конкретные должностные лица, и в их обязанности входит работа с этими обращениями: принятие, рассмотрение, ответ и т. д. Как неоднократно упоминалось выше, с юридической точки зрения эти обращения не всегда имеют хоть какое-то значение, то есть большинство из них, будучи необоснованными, остаются неудовлетворенными, а значит, не устраняют никаких реальных нарушений со стороны администрации исправительного учреждения, то есть имеют признак неспособности улучшить положение осужденного, в связи с чем норма закона работает абсолютно в пустоту. Когда осужденные подают аналогичную жалобу неограниченное количество раз, процесс будет цикличным, что вызовет большой поток работы, а также дополнительную нагрузку на сотрудников различных структур.

Каждое право должно иметь пределы применения, в противном случае нарушаются права других лиц, что, в свою очередь, исключает соблюдение принципов добросовестности и разумности, которые важны для механизма реализации прав осужденным. Вот почему необходимо четко различать законную жалобу и умышленно ложное обвинение, содержащееся в виде обращения, в адрес сотрудников мест лишения свободы или мест содержания под стражей и, в частности, при исполнении ими служебных обязанностей, предусмотренных законом. Следует обратить внимание на то, что высокий процент обращений в определенные государственные органы поступает не только от самих осужденных, но и от их родственников по просьбе последних.

Факт отсутствия нормы в действующем законодательстве Российской Федерации, предусматривающей ответственность за ложные сведения, содержащиеся в обращении, а равно ложный донос на представителя администрации исправительного учреждения, подрывает авторитет уголовно-исполнительной системы как в целом, так и в лице ее должностных лиц, наряду с этим способствует дестабилизации формирования у осужденных уважительного отношения к человеку, нормам, правилам, традициям че-

ловеческого общежития, обществу и труду, а также стимулированию законопослушного поведения, что, в свою очередь, нарушает процесс исправления осужденного, регламентированный ст. 9 УИК РФ.

На основании изложенного считаем целесообразным внести соответствующие изменения – ст. 19.13.1 «Заведомо ложный донос на представителя администрации исправительного учреждения» в КоАП РФ. Под преднамеренным ложным доносом, на наш взгляд, следует понимать умышленное распространение ложной информации осужденными, отбывающими уголовное наказание, или иным лицом в жалобе, заявлении, петиции, ходатайстве или предложении в отношении сотрудника исправительного учреждения по факту правомерного осуществления им должностных обязанностей, связанных с исполнением уголовного наказания.

Предлагаем изложить статью в следующей редакции:

«19.13.1. Заведомо ложный донос на представителя администрации исправительного учреждения

Умышленное распространение ложной информации осужденным, отбывающим уголовное наказание, или другим лицом в жалобе, заявлении, ходатайстве или предложении в отношении работника исправительного учреждения по факту правомерного осуществления им должностных обязанностей, связанных с исполнением уголовного наказания, –

влечет за собой наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей».

Библиографический список

1. Коробова И. Н., Хван Т. С., Васильева Е. Б. Проблемы обеспечения прав и свобод осужденных в исправительных учреждениях: по материалам докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Уголовно-исполнительное право. 2018. Т. 13(1–4), № 2. С. 168–173.

2. Мусалева А. Е. Предложения, заявления, ходатайства и жалобы осужденных к лишению свободы в механизме реализации их прав и законных интересов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2008. 24 с.