

⁷ См.: СПС «КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000».

⁸ См.: Там же.

⁹ См.: Там же.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ См.: Башан А.В. Правовые ограничения и повышенная ответственность для лиц, занимающихся подкупом госслужащих, как основа эффективной борьбы с коррупцией // Право.by. 2014. № 5 (31). С. 12–16.

¹² См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26.12.2011 г. № 1732 (ред. постановления Совета Министров от 23.04.2015 г. № 326) «О комиссии по противодействию коррупции»: Типовое положение // СПС «КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000».

¹³ См.: Там же.

⁹ См.: Там же.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ См.: Bashan A.V. Pravovye ogranichenija i povyshennaja otvetstvennost' dlja lic, zanimajushihsia podkupom gossluzhashhih, kak osnova jeffektivnoj bor'by s korrupciej // Pravo.by. 2014. № 5 (31). С. 12–16.

¹² См.: Postanovlenie Soveta Ministrov Respubliki Belarus' ot 26.12.2011 g. № 1732 (red. postanovlenija Soveta Ministrov ot 23.04.2015 g. № 326) «O komissii po protivodejstviju korrupcii»: Tipovoe polozhenie // SPS «Konsul'tantPljus: Belarus'. Tehnologija 3000».

¹³ См.: Там же.

УДК 342.736–058.55

Правовое регулирование процедуры рассмотрения обращений осужденных

Н.А. МЕЛЬНИКОВА – доцент кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент;

Д.А. ШИШКИН – помощник начальника УФСИН России по Вологодской области по соблюдению прав человека в уголовно-исполнительной системе

В статье рассматриваются вопросы реализации права осужденных на обращение, организационные аспекты работы с ними, выделяются особенности правового регулирования указанной процедуры в уголовно-исполнительной системе, дается характеристика видов обращений осужденных, их тематика, проводится анализ статистических данных (ФСИН России и УФСИН России по Вологодской области), а также формулируются предложения по совершенствованию правовых и организационных основ работы с обращениями.

Ключевые слова: осужденные; исправительные учреждения; право на обращение; обращения осужденных; деятельность по рассмотрению обращений осужденных.

Legal regulation of procedure of convicts appeals consideration

N.A. MELNIKOVA – Associate Professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Law, Associate Professor

D.A. SHISHKIN – Assistant Chief of the Federal Penal Service of Russia of the Vologda region of human rights in penal system

The paper deals with the right of convicted persons to appeal, it addresses organizational aspects of working with references, highlighted in particular the legal regulation of this procedure in the penal system, the characteristic forms of treatment of convicts, their themes, the analysis of statistical data (Federal penal Service of Russia and the Penal Service of Russia in Vologda region), as well as a proposal for improving the legal and institutional framework with appeals.

Key words: prisoners; correctional institutions; the right to appeal; appeals of convicts; to review the appeals of convicts.

Институт права на обращения является неотъемлемой частью конституционных прав граждан Российской Федерации, о чем прямо указывает ст. 33 Конституции Российской Федерации, а право осужденных на обращения выступает производным от аналогичного права каждого гражданина на обращения.

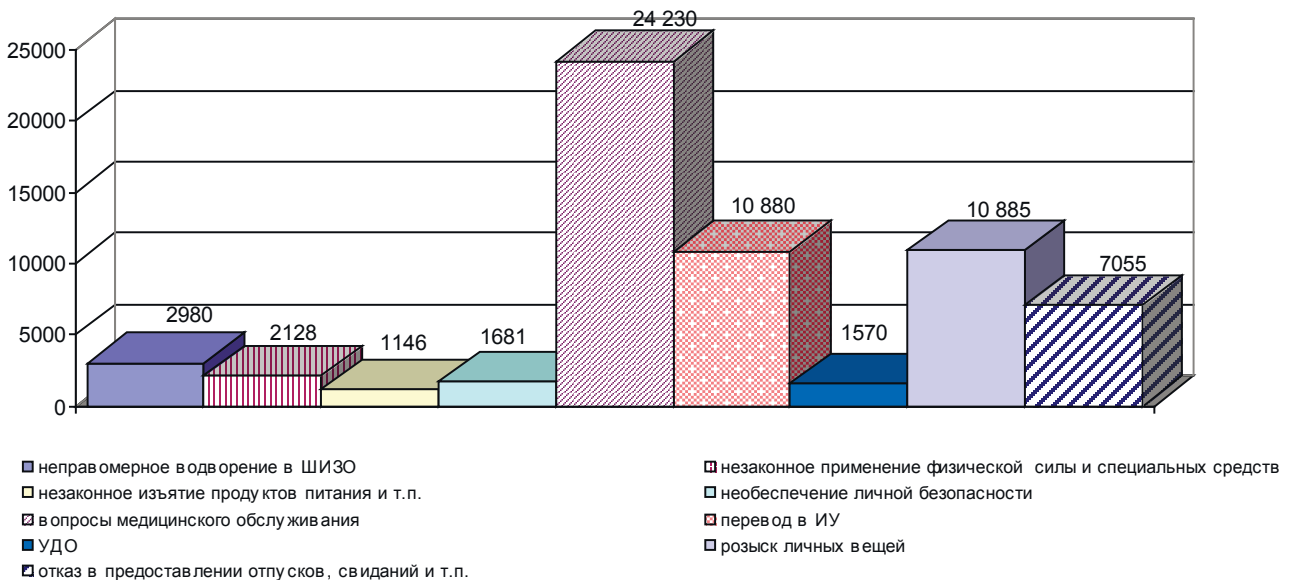
Следует подчеркнуть, что право осужденных на обращения – это не только личное или конституционное право, но и гарантия обеспечения других нарушенных прав и законных ин-

тересов. Реализация данного права позволяет оказывать влияние на организацию работы как самих учреждений, исполняющих наказания, так и на процесс исправления в целом.

По данным ФСИН России, общее количество рассмотренных обращений осужденных, подозреваемых и обвиняемых в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы за 2014 г. составило 836 030 (2013 г. – 976 812), из них нашли подтверждение 14 255 (2013 г. – 10 206) (см. диагр. 1)¹.

Диаграмма 1

Характеристика обращений осужденных за 2014 г.



В некоторых территориальных органах наблюдается увеличение количества обращений. В частности, по данным УФСИН России по Вологодской области, количество рассмотренных обращений осужден-

ных в 2012 г. составило 5233, в 2013 г. – 9253, в 2014 г. – 11 102. При этом среднесписочная численность спецконтингента, находящегося в учреждениях области, значительно не изменялась (диагр. 2).

Диаграмма 2

Количество рассмотренных обращений осужденных в 2011–2014 гг. (УФСИН России по Вологодской области)

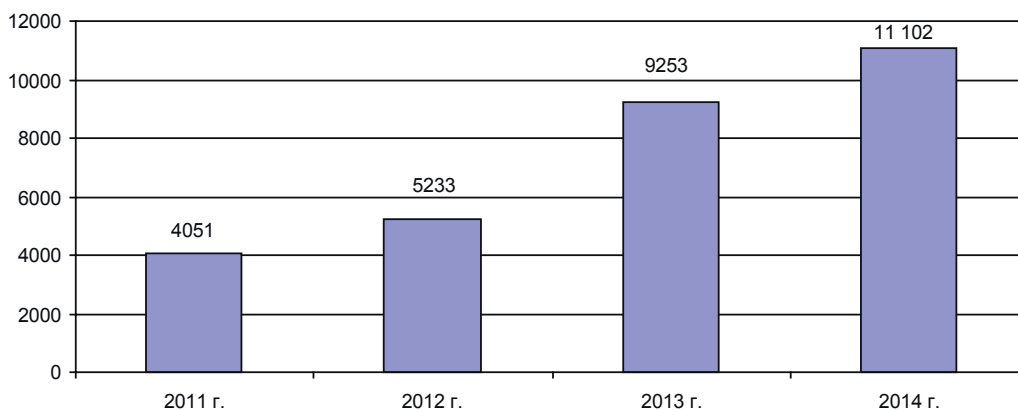
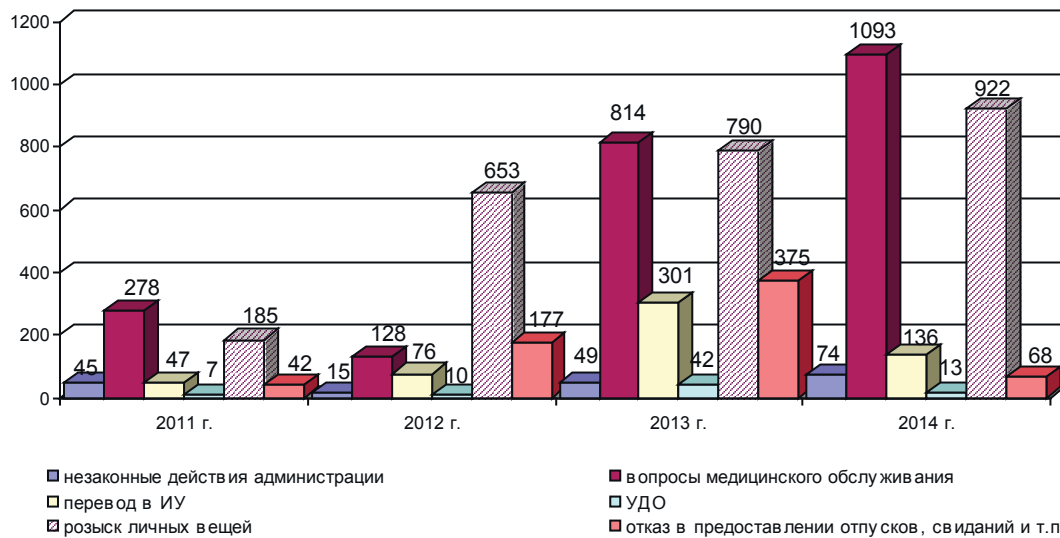


Диаграмма 3

Характеристика обращений осужденных за 2011–2014 гг.
(УФСИН России по Вологодской области)



Основной причиной стабильно большого количества обращений граждан по-прежнему является возможность направления гражданами своих обращений через интернет-приемную ФСИН России, а также несогласие и непонимание (незнание) гражданами, осужденными и содержащимися под стражей, действующего уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации, правил внутреннего распорядка в местах лишения свободы и невоспрепятствование администрацией исправительных учреждений направлению обращений, что дает им право обращаться многократно по одним и тем же вопросам в разные инстанции.

В общем объеме обращений необходимо отметить значительное количество претензий по качеству медицинского обслуживания. Последние изменения, проведенные в рамках реформирования пенитенциарного здравоохранения, призваны обеспечить независимость медицинского персонала от администрации исправительных учреждений, в том числе ориентированы на повышение качества помощи, оказываемой осужденным.

Остановившись на характеристике правовой основы рассматриваемого вопроса, следует обратить внимание на то, что правоотношения, возникающие по поводу подачи обращений, имеют двойственную природу. С одной стороны, подача обращения – это реализация права, предоставленного Конституцией Российской Федерации, то есть данные отношения попадают в сферу действия норм конституционного права. С

другой стороны, вопросы приема и рассмотрения обращений граждан лежат в сфере административно-правового регулирования. Поэтому важно понимать, что правовое регулирование порядка рассмотрения обращений граждан осуществляется административно-правовыми нормами, а сама деятельность является видом административного производства. Также в научной литературе высказываются суждения о том, что в указанном виде деятельности сочетаются юрисдикционная (рассмотрение жалоб, то есть имеет место быть наличие определенной спорной ситуации) и процедурная (рассмотрение заявлений, предложений, то есть обращений, не связанных с нарушениями) составляющие².

В сфере исполнения уголовных наказаний имеются особенности в правовом регулировании права на обращение, которые определяются спецификой правового статуса самого субъекта. Право осужденных на обращение конкретизируется в нормах уголовно-исполнительного права³.

В частности, ст. 15 УИК РФ устанавливает соответствующие требования к процедуре подачи обращений осужденными. Данному вопросу посвящены и соответствующие разделы Правил внутреннего распорядка (например, разд. III «Основные права и обязанности осужденных в ИУ», XII «Порядок переписки осужденных...», XIII «Предложения, заявления и жалобы осужденных»)⁴.

Следует обратить внимание на то, что до июня 2014 г. действовал Административный регламент предоставления государственной услуги по организации рассмо-

тения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей⁵. Однако данный нормативный правовой акт утратил силу в связи с изданием приказа Минюста России от 8 мая 2014 г.⁶

Несмотря на определенные особенности правового статуса осужденных и реализации предоставленных им прав, вопросы организации работы администрации исправительных учреждений с обращениями осужденных к лишению свободы являются общими и регламентированы федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан»⁷.

Рассматриваемое направление деятельности сопровождается следующими административными действиями: приемом письменного обращения; регистрацией письменного обращения; рассмотрением письменного обращения; упорядочением рассмотрения отдельных обращений; личным приемом; упорядочиванием обжалования, действий (бездействий) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе работы с обращениями; определением порядка и форм контроля; ответственностью за нарушение выполнения административных процедур.

Основанием для начала исполнения государственной функции является письменное или устное обращение осужденного к лишению свободы.

В качестве адресатов обращений осужденных ч. 1 ст. 2 федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» установлены государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица, государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностные лица. Такое решение вопроса представляется обоснованным, отвечающим смыслу ст. 19, 33 Конституции Российской Федерации. Толкование данных статей в совокупности позволило расширить круг адресатов обращений граждан, в том числе лиц, осужденных к лишению свободы. Действительно, осужденные, как и другие граждане, должны иметь право на обращение во все организации различных форм собственности на территории России.

Интересной представляется позиция, согласно которой федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» должен содержать определение понятия «обращение», раскрывающее его социальную сущность и перечень видов обраще-

ний⁸. В настоящее время к основным видам обращений законодатель относит: предложение, заявление, жалобу. Полагаем, что незаслуженно без внимания осталась такая форма, как ходатайство. В УИК РФ ходатайство перечисляется наравне с другими видами обращений осужденных. Поэтому видится целесообразным соответствующие положения федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» как основного правового акта по вопросам реализации права на подачу обращения расширить и уточнить.

Обращения могут быть письменными и устными. Однако механизм реализации данного права осужденных не регламентирован. В связи с этим считаем, что существующие во многих территориальных органах «горячие линии» телефонной связи, «прямые телемосты» с органами прокуратуры и судом могут служить средством реализации права на устное обращение.

Статья 92 УК РФ и гл. XV Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений закрепляют право осужденных на телефонные переговоры, предоставляемые по письменному заявлению отбывающего наказание. В заявлении указывается адрес, номер телефона абонента и продолжительность разговора (не более 15 мин.). Услуги связи оплачиваются осужденными за счет собственных средств или за счет средств родственников, иных лиц. Администрация исправительного учреждения предоставляет возможность телефонных переговоров по просьбе осужденного при наличии исключительных личных обстоятельств.

Таким образом, можно констатировать, что, во-первых, телефонные переговоры регламентированы законом; во-вторых, осужденные к лишению свободы имеют право обращаться устно; в-третьих, телефонные переговоры оплачиваются осужденными за счет собственных средств (средств родственников или иных лиц); в-четвертых, контролирующие органы указанным способом могут принимать информацию о нарушениях.

Резюмируя сказанное, отметим, что препятствий для осуществления обращения осужденных в компетентные органы посредством телефонных переговоров нет. Но поскольку в отсутствие конкретного и детального разъяснения со стороны законодателя данного положения осужденным на практике трудно реализовать указанное право, считаем необходимым внести соответствующие изменения и дополнения в ст. 15, 92 УИК РФ.

Законодательное установление сроков рассмотрения обращения, поступившего в государственные органы, органы местного самоуправления или должностному лицу является важной гарантией реализации прав граждан на обращения. Пункт 1 ст. 12 федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» закрепляет единый для всех органов публичной власти предельный срок рассмотрения обращения – 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Существенным моментом в рассмотрении обращения является определение срока исполнения принятого решения, а также установление момента завершения всего производства по обращению. Такой срок в законе не установлен. Вместе с тем одним из условий, необходимых для должного гарантирования прав граждан, является наличие такой организационно-правовой системы рассмотрения обращений, обеспечивающей не только быстрое принятие решения, но и одновременное принятие мер к его исполнению.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Федеральная служба исполнения наказаний. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.фсин.рф> (дата обращения: 22.10.2015).

² См.: Савоськин А.В. Проблемы нормативного регулирования обращений граждан, групп граждан и организаций // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2014. № 4. С. 42–48.

³ См.: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198; СЗ РФ. 2015. № 29 (Ч. I). Ст. 4386; Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 (ред. от 20.04.2014) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316; СЗ РФ. 2015. № 17 (Ч. IV). Ст. 2478; Приказ Минюста России от 03.11.2005 г. № 205 (ред. от 12.02.2009) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 47; 2009. № 15.

⁴ См.: Приказ Минюста России от 03.11.2005 г. № 205 (ред. от 12.02.2009) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений».

⁵ См.: Приказ Минюста России от 29.06.2012 г. № 125 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей» // Российская газета. 2012. 8 авг. (утратил силу).

⁶ См.: Приказ Минюста России от 08.05.2014 г. № 95 «О признании утратившими силу некоторых приказов Министерства юстиции Российской Федерации и внесении изменений в приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 23 августа 2012 г. № 165 «О внесении изменений в приказы Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 27 мая.

⁷ См.: Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2014. № 48. Ст. 6638.

⁸ См., напр.: Тюрина С.Ю., Борисов Н.И. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти: нормативно-правовое регули-

Имеют место случаи, когда принятые по обращениям решения длительное время не исполняются, что приводит к еще большему нарушению прав осужденных. Поэтому обращение считается разрешенным лишь после фактического выполнения принятого по нему решения. Следовательно, до тех пор, пока решение, вынесенное по обращению, фактически не исполнено, пока не восстановлены нарушенные права и законные интересы заявителя, не удовлетворены его претензии, не налажена нормальная работа государственного органа, учреждения и прочее, разрешение обращения не закончено. И это означает, что установленный срок для его разрешения продолжается и ставить отметку в журнале регистрации о завершении производства нельзя.

Таким образом, необходимы дальнейшее совершенствование порядка рассмотрения и разрешения обращений осужденных, а также ликвидация пробелов, вызванных несовершенством действующего законодательства.

¹ См.: Федеральная служба исполнения наказаний. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fsin.rf> (дата обращения: 22.10.2015).

² См.: Савоськин А.В. Проблемы нормативного регулирования обращений граждан, групп граждан и организаций // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2014. № 4. С. 42–48.

³ См.: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198; СЗ РФ. 2015. № 29 (Ч. I). Ст. 4386; Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 (ред. от 20.04.2014) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316; СЗ РФ. 2015. № 17 (Ч. IV). Ст. 2478; Приказ Минюста России от 03.11.2005 г. № 205 (ред. от 12.02.2009) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 47; 2009. № 15.

⁴ См.: Приказ Минюста России от 03.11.2005 г. № 205 (ред. от 12.02.2009) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений».

⁵ См.: Приказ Минюста России от 29.06.2012 г. № 125 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей» // Российская газета. 2012. 8 авг. (утратил силу).

⁶ См.: Приказ Минюста России от 08.05.2014 г. № 95 «О признании утратившими силу некоторых приказов Министерства юстиции Российской Федерации и внесении изменений в приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 23 августа 2012 г. № 165 «О внесении изменений в приказы Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 27 мая.

⁷ См.: Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2014. № 48. Ст. 6638.

⁸ См., напр.: Тюрин С.Ю., Борисов Н.И. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти: нормативно-правовое регулирование и практика // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 12–19; Грив В.В. Обращения граждан в органы государственной

рование и практика // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 12–19; Гриб В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть // Юридический мир. 2010. № 12. С. 20–23.

mestnoj vlasti kak jeffektivnaja pravovaja forma vozdejstvija na publichnuju vlast' // Juridicheskij mir. 2010. № 12. S. 20–23.

УДК 343.8

Об использовании оценки степени исправления осужденных к лишению свободы в процессе дифференциации и индивидуализации исполнения наказания

И.А. ЯНЧУК – доцент кафедры уголовно-исполнительного права и организации воспитательной работы с осужденными ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук

В статье поднимается вопрос о недостатках правового регулирования процесса оценки степени исправления осужденных к лишению свободы, дается анализ закрепления в уголовно-исполнительном законодательстве критериев и степеней исправления осужденных, указывается на необходимость повышения эффективности их учета при дифференциации и индивидуализации исполнения наказания.

Ключевые слова: прогрессивная система; дифференциация исполнения наказания; индивидуализация исполнения наказания; критерии исправления осужденных; степень исправления осужденных; изменение условий отбывания наказания; поощрение осужденных.

The use of correcting assessment of persons sentenced to imprisonment in the process of differentiation and individualization of punishment execution

I.A. YANCHUK – Associate Professor of the Department of Criminal and Penal Law and Organization of Educational Work with Convicts of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Law

The article raises the question of the shortcomings of the legal regulation of the process of evaluating the degree of correction of convicts. The analysis of consolidation in the penal legislation and the criteria of correction condemned degrees, points to the need to improve their accounting in the differentiation and individualization of punishment.

Key words: progressive system; Differentiation of the sentence; individualization of the sentence; criteria for correction of convicts; the degree of correction of convicts; changes in the conditions of serving the sentence; Encouraging prisoners.

Сегодня, наверное, ни у кого не возникает сомнения, что исполнение наказания в виде лишения свободы строится по прогрессивной системе, известной уже несколько веков. Она призвана стимулировать право-послушное поведение, а также дифференцировать условия отбывания наказания

различным категориям осужденных. Переоценивать ее значение не следует, однако правильное ее построение способствует исправлению спецконтингента. Согласно данной системе объем воздействия на осужденного изменяется в зависимости от его поведения. Поэтому для эффективности