

УДК 342.88

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ОСУЖДЁННЫХ НА ОБРАЩЕНИЯ

*Л.В. Бакулина*

### Аннотация

В статье рассматриваются проблемы осуществления прав осуждённых на обращения и устранения коллизий при реализации данного права, в частности, при обращении осуждённых с жалобой в Европейский Суд по правам человека. Предлагается устранить связанную с реализацией данного права коллизию между Конституцией РФ и Уголовно-исполнительным кодексом РФ путём внесения в него изменений.

**Ключевые слова:** осуждённый, обращение, заявление, жалоба, предложение, ходатайство, коллизия, права, свободы, Европейский Суд по правам человека.

В соответствии с международно-правовыми стандартами каждый человек имеет право на гражданство, но в ряде стран вводятся ограничения, связанные с лишением гражданства. Так, во Франции лицо может быть лишено статуса гражданина, если оно осуждено за преступления против безопасности государства. В нашей стране до 1958 г. существовало наказание, которое предусматривало объявление лица врагом трудящихся с лишением гражданства и изгнанием из пределов СССР навсегда. В настоящее время в законе «О гражданстве РФ» прямо говорится, что выход из гражданства не допускается, если в отношении гражданина имеется вступивший в законную силу обвинительный приговор суда. Следовательно, сохранение гражданства осуждённым предполагает возможность пользоваться правами и свободами гражданина РФ, но с изъятиями и ограничениями, предусмотренными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством.

Как известно, сущность уголовного наказания состоит в том, что осуждённые либо лишены большинства прав и свобод, либо ограничены в их использовании. В то же время некоторые права сохраняются за осуждёнными и на период отбывания наказания.

На основании ст. 33 Конституции РФ и ст. 15 Уголовно-исполнительного кодекса РФ (далее УИК РФ) право на обращение сохраняется за осуждёнными в полном объёме.

Согласно ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», обращение гражданина трактуется как направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа

предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления (ПРО).

Право осуждённых на обращение – это закреплённая в Конституции и уголовно-исполнительном законе возможность направлять индивидуальные и коллективные предложения, заявления, жалобы, ходатайства в учреждения и органы, исполняющие наказания, суд, органы прокуратуры, уполномоченному по правам человека, органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные наблюдательные комиссии, общественные объединения, а также в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, которой корреспондирует обязанность администрации исправительного учреждения, государственных органов и должностных лиц рассмотреть поступившие обращения в установленные законодательством РФ сроки и довести принятые решения до сведения осуждённых.

В соответствии с ч. 4 ст. 12 УИК РФ осуждённые могут направлять предложения, заявления и жалобы не только по поводу предполагаемого или реального нарушения их прав и законных интересов, но и по поводу улучшения и совершенствования деятельности исправительных учреждений, изменения действующего законодательства.

Следует подчеркнуть, что видами обращений граждан являются предложения, заявления и жалобы (ПРО). В ч. 4 ст. 12 УИК РФ также перечислены три вида обращений осуждённых. В ч. 1 ст. 15 УИК РФ закреплено уже четыре вида обращений – «Осуждённые могут направлять предложения, заявления, ходатайства и жалобы» (УИК).

Ходатайство – это официальная просьба или представление, адресованное государственным органом или общественной организацией в вышестоящие инстанции [1, с. 651]. Поскольку термины «заявление» и «жалоба» трактуются как «просьба», а ходатайство также является официальной просьбой, с нашей точки зрения, целесообразно дополнить ст. 4 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» новым термином – «ходатайство», следовательно, ч. 4 ст. 12 УИК РФ должна формулироваться следующим образом: «Осуждённые имеют право обращаться с предложениями, заявлениями, ходатайствами и жалобами».

В соответствии с ч. 4 ст. 15 УИК РФ предложения, заявления и жалобы осуждённых к аресту, содержанию в дисциплинарной воинской части, лишению свободы, смертной казни, адресованные в органы, осуществляющие контроль и надзор за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, общественные наблюдательные комиссии, цензуре не подлежат и не позднее одних суток (за исключением выходных и праздничных дней) направляются по принадлежности.

Предложения, заявления и жалобы осуждённых к вышеперечисленным видам наказания направляются через администрацию учреждений и органов, исполняющих наказания, а осужденные к иным видам наказаний направляют предложения, заявления и жалобы самостоятельно. Таким образом, осуждённые к пожизненному лишению свободы должны направлять предложения, заявления и жалобы самостоятельно, хотя согласно п. «м» ст. 44 УК РФ пожизненное лишение свободы – это самостоятельный вид наказания. Резонно, отмечает В.И. Селивёрстов, что включение пожизненного лишения свободы в систему наказаний отражает

определённую тенденцию в развитии уголовной политики государства на современном этапе, в формировании которой должно учитываться состояние преступности в стране, её динамика и структура, которые, как известно, неблагоприятны и характеризуются всё ещё высоким уровнем тяжких и особо тяжких преступлений насильственного характера [2, с. 404].

В связи с вышесказанным считаем необходимым дополнить ч. 3 и ч. 4 ст. 15 УИК РФ таким видом наказания, как пожизненное лишение свободы, тем более что осуждённые к пожизненному лишению свободы как самому суровому виду наказания на сегодняшний день значительно чаще обращаются с предложениями, заявлениями, ходатайствами и жалобами.

По количеству обращений осуждённых к пожизненному лишению свободы на первом месте стоит суд, на втором – прокуратура, на третьем месте – высшие органы государственной власти (Президент РФ, Федеральное собрание РФ и др.), на четвёртом – уполномоченные по правам человека, на пятом – Европейский суд по правам человека [3, с. 348].

«Заявление» в словаре русского языка трактуется как официальное сообщение в устной или письменной форме [4, с. 226]. Отметим, что осуждённые могут быть оставлены для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию решением начальника следственного изолятора или тюрьмы при наличии согласия осуждённого в письменной форме (ч. 2 ст. 77 УИК РФ).

«Жалоба» рассматривается как официальное заявление с просьбой об устранивании какого-нибудь беспорядка, неисправности [4, с. 189]. Так, в случае несогласия осуждённого с переводом на строгие условия отбывания наказания в исправительной колонии или на строгий режим в тюрьме он вправе обжаловать решение о переводе в установленном законом порядке (ч. 4 ст. 87 УИК РФ).

Ещё один важный для осуждённых вид обращения – «ходатайство», или официальная просьба [4, с. 865]. Осуждённый, к которому может быть применено условно-досрочное освобождение, а также его адвокат (законный представитель) вправе обратиться в суд с ходатайством об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания (ч. 1 ст. 175 УИК РФ). Помимо ч. 1 ст. 175 УИК РФ, право обращаться с ходатайством закреплено ещё в 14 нормах УИК РФ.

Предложение – такой вид обращения, который не связан с нарушением прав граждан. В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» под предложением понимается рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативно-правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества (ПРО).

М.С. Шайхуллин под предложениями осуждённых к лишению свободы понимает предусмотренные уголовно-исполнительным законодательством и другими нормативными актами письменные или устные обращения лиц, лишённых свободы, в государственные органы, общественные организации и к должностным лицам по вопросам, не связанным с нарушением их субъективных прав и законных интересов, направленные на совершенствование различных сфер деятельности уголовно-исполнительной системы и исправительных учреждений, а также государственных органов, учреждений и общественных организаций [5, с. 16].

Из четырёх видов обращений, указанных выше, жалобам осуждённых принадлежит главенствующая роль. Именно жалоба является наиболее эффективным способом защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов осуждённых.

С точки зрения закона жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц (ПРО).

А.В. Мусалёва определяет жалобу осуждённого к лишению свободы как предусмотренное уголовно-исполнительным законодательством, ведомственными нормативными актами письменное или устное обращение осуждённого к органу государственной власти, общественной организации или должностному лицу, уполномоченным на его приём, рассмотрение и разрешение, по поводу предполагаемого или действительного нарушения его субъективных прав и законных интересов либо ущемления свобод администрацией исправительного учреждения с требованием о его устранении [6, с. 14].

Динамично меняющиеся условия жизни современного общества обуславливают совершенствование уголовно-исполнительного законодательства и в направлении расширения прав осуждённых. Об этом убедительно свидетельствуют некоторые примеры, активно внедряемые в практику сегодняшней пенитенциарной системы России. Реалии сегодняшнего дня таковы, что тюремное ведомство открыло интернет-приёмную для граждан. Теперь практически любой человек сможет не только оставить свою жалобу на специальном сайте, но и поговорить в режиме онлайн с руководителями ведомств. Кроме того, тюремное ведомство расширяет список электронных услуг и для арестантов. В настоящее время внедряется система видеосвиданий. В некоторых колониях уже устанавливаются видеотаксофоны. В одном из самых известных следственных изоляторов «Кресты» арестанты имеют возможность получать электронные письма [7].

В вышеуказанном законе также говорится, что обращения граждан могут быть направлены в письменной форме или форме электронного документа. В этой связи более приемлемым нам представляется следующее определение. Жалоба осуждённого – это предусмотренная уголовно-исполнительным законодательством и ведомственными нормативными актами просьба осуждённого, оформленная в письменной или электронной форме, а также высказанная устно или направленная к администрации учреждения или органа, исполняющего наказание, в вышестоящие органы УИС, суд, органы прокуратуры, уполномоченным по правам человека, в органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные наблюдательные комиссии, общественные объединения, а также в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты осуждённых с целью восстановления или защиты его нарушенных прав, свобод и законных интересов.

По состоянию на 1 января 2011 г. в пенитенциарных учреждениях Российской Федерации находилось 819,2 тыс. чел. Количество заключённых в расчёте на 100 тыс. населения в нашей стране одно из самых высоких в мире, по этому показателю наша страна уступает только США [8, с. 2].

Осуждённые довольно часто реализуют своё право на обращение с жалобами в компетентные органы. В течение года прокурорами всех уровней рассмотрено 43748 обращений граждан по тем или иным вопросам, связанным с исполнением уголовных наказаний. Из них 2240 жалоб были удовлетворены (УИСЦ).

Практики отмечают и другую стойкую тенденцию: осуждённые все активнее стали обращаться с устными жалобами. С целью повышения эффективности работы по соблюдению прав человека с начала 2006 г. стали учитываться устные обращения подозреваемых, обвиняемых и осуждённых, высказанные во время обхода учреждений представителями администрации, при проведении воспитательных мероприятий, на приёмах у медицинских работников и в других случаях. В течение 2009 г. рассмотрено 1013 млн. таких обращений (УИСЦ).

Если для осуждённых к лишению свободы «первой инстанцией» по защите их прав, свобод и законных интересов в рамках ч. 4 ст. 12 УИК РФ является администрация учреждения и органа, исполняющего наказание, то самой высшей и «последней инстанцией» являются межгосударственные органы по защите прав и свобод человека вообще и Европейский Суд по правам человека в частности. Формы и методы работы с предложениями, заявлениями и жалобами разработаны в Административном регламенте исполнения государственной функции по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осуждённых и лиц, содержащихся под стражей (ПМ).

30 марта 1998 г. Россия ратифицировала Конвенцию о защите прав и основных свобод. В Европейский суд по правам человека начиная с 1999 г. подано около 19 тыс. жалоб. По линии УИС РФ в 1999 г. в Европейский суд по правам человека (далее ЕСПЧ) было принято 8 жалоб, в 2000 г. – 14, в 2001 г. – 20, в 2002 г. – 20, в 2003 г. – 10 жалоб [9, с. 12].

Устойчивая тенденция к увеличению числа обращений осуждённых за последние 10–15 лет отражает произошедшие в законодательстве РФ изменения. В 1996 г. впервые за осуждёнными было закреплено право на обращения с жалобами в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, но лишь в том случае, если исчерпаны все внутригосударственные средства правовой защиты. Данная норма в полной мере соответствовала Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. в ч. 4 ст. 12 УИК РФ были внесены изменения, согласно которым осуждённые имеют право обращаться с жалобами в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека минуя внутригосударственные средства правовой защиты. В 2004 г. ЕСПЧ принял к рассмотрению 35 жалоб, в 2005 г. – 24, в 2006 г. – 23, в 2007 г. – 8 (КЗП).

С одной стороны, возможность обращаться в ЕСПЧ, минуя внутригосударственные средства правовой защиты, является высшей мерой проявления принципа демократизма в уголовно-исполнительном законодательстве, так как позволяет российским осуждённым избежать всевозможных препятствий бюрократического характера на стадии реализации права на обращение с жалобой. Более того, возможность обращаться с индивидуальными жалобами предусмотрена ст. 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в которой констатируется, что суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц,

которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права (К, с. 12).

В то же время следует подчеркнуть, что деятельность ЕСПЧ не безупречна, как, впрочем, деятельность любого учреждения. Каждое решение Европейского Суда, отмечает В. Зорькин, – это не только юридический, но и политический акт (например, постановление ЕСПЧ от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против России», постановление ЕСПЧ от 17 мая 2010 г. по делу «Кононов против Латвии»): когда те или иные решения Страсбургского суда сомнительны с точки зрения самой Европейской конвенции по защите прав человека и прямо затрагивают национальный суверенитет, основополагающие конституционные принципы, Россия вправе выработать механизм защиты от таких решений [10].

Российский судья в Европейском суде по правам человека в Страсбурге Анатолий Ковлер поясняет, что нельзя навязывать всем без разбора европейские ценности – это показатель европейского снобизма или евроцентризма, ведь, в конце концов, в Европе живёт всего один миллиард людей, а в мире семь, если это продолжить, сама Европа просто потеряется [11].

С другой стороны, Российская Федерация, ратифицировав Конвенцию, должна выполнять взятые на себя обязательства в полном объёме. Тем более что это созвучно с ч. 2 ст. 3 УИК РФ, где написано, что если международным договором РФ установлены иные правила исполнения наказаний и обращения с осуждёнными, чем предусмотренные уголовно-исполнительным законодательством РФ, то применяются правила международного договора.

В некоторых новых законодательных документах, касающихся прав осуждённых, можно обнаружить ряд противоречий. Например, непонятно, чем руководствовался законодатель в 2003 г. при внесении изменений в ч. 4 ст. 12 УИК РФ, разрешая осуждённым обращаться, в частности, в Европейский суд по правам человека, минуя внутринациональные средства правовой защиты. Ведь данная поправка противоречит ч. 1 ст. 3 УИК РФ, согласно которой уголовно-исполнительное законодательство РФ и практика его применения основываются на Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договоров, являющихся составной частью правовой системы РФ, в том числе на строгом соблюдении гарантий защиты от пыток, насилия и другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения с осуждёнными. Противоречит она и ч. 3 ст. 46 Конституции РФ и международным договорам РФ, в соответствии с которыми каждый вправе обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, и ч. 1 ст. 35 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая констатирует, что суд может принимать дела к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепринятыми нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу.

Прежде чем обратиться к международному судье, пишет Микеле де Сальвиа, заявитель должен предоставить государственным органам, и прежде всего

судебным, возможность исправить предполагаемое нарушение внутри государства средствами, находящимися в распоряжении у национального правопорядка [12, с. 112].

Такое «перепрыгивание через голову», то есть обращение осужденных с жалобами в ЕСПЧ, минуя внутринациональные средства правовой защиты, чревато определёнными последствиями.

Правило исчерпания внутренних возможностей освобождает государства от необходимости нести ответственность перед международной организацией, если у них не было изначально возможности исправить предполагаемые нарушения ЕКПЧ в рамках своего внутреннего правопорядка [12, с. 112].

Кроме того, отмечает А. Ковлер: «90% поступающих в Европейский Суд по правам человека жалоб признаются неприемлемыми, потому что не исчерпаны национальные средства защиты» [11].

На основании вышеизложенного для реализации права осуждённых на обращения в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права представляется необходимым устранить имеющуюся в настоящее время коллизию между Уголовно-исполнительным кодексом РФ и Конституцией РФ путём внесения изменений в ч. 4 ст. 12 УИК РФ, которая должна быть представлена в новой редакции: «Осуждённые имеют право обращаться с предложениями, заявлениями, ходатайствами и жалобами к администрации учреждения и органа, исполняющего наказания, в вышестоящие органы управления учреждениями и органами, исполняющими наказания (далее – вышестоящие органы), суд и органы прокуратуры, органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные наблюдательные комиссии, общественные объединения, а также в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты осуждённых».

### Summary

*L.V. Bakulina.* Problems of Realization of a Convicted Criminal's Right to Petition.

In this paper, we consider the problems of realization of a convicted criminal's right to petition in general and the cases of application to the European Court of Human Rights in particular. We suggest changing certain formulations in the Criminal Correctional Code of the Russian Federation in order to exterminate its collision with the Constitution of the Russian Federation, concerning the right under study.

**Key words:** convict, appeal, application, complaint, offer, petition, collision, rights, freedoms, European Court of Human Rights.

### Источники

ПРО – Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в редакции Федеральных законов от 29 июня 2010 г. № 126-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ. – URL: <http://letters.kremlin.ru/acts/2>, свободный.

УИК – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 янв. 1997 г. № 1-ФЗ. – URL: <http://www.uikodeks.ru/>, свободный.

- УИСЦ – УИС-2009 в цифрах // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2009. – № 4. – URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1382484>, свободный.
- ПМ – Приказ Министерства юстиции России от 26 дек. 2006 г. «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей» // Ведом. уголовно-исполнительной системы. – 2009. – № 8. – С. 53–60.
- КЗП – Конвенция о защите прав и основных свобод и реализация её требований в УИС Российской Федерации через решения Европейского суда по правам человека // Ведом. уголовно-исполнительной системы. – 2008. – № 6. – С. 17–19.
- К – Конвенция о защите прав человека и основных свобод. – М.: РИОР, 2008. – 27 с.

### Литература

1. Большая юридическая энциклопедия. – М.: ЭКСМО, 2008. – 688 с.
2. Уголовно-исполнительное право России / Под ред. В.И. Селивёрстова. – М.: ИНФРА-М, 2012. – 576 с.
3. Осуждённые и содержащиеся под стражей в России: По материалам специальной переписи осуждённых и лиц, содержащихся под стражей, 12–18 нояб. 2009 г. / Науч. ред. В.И. Селиверстов. – М.: Юриспруденция, 2012. – 938 с.
4. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. – М.: Азбуковник, 1999. – 943 с.
5. *Шайхуллин М.С.* Правовые и организационные вопросы порядка и условий рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осуждённых к лишению свободы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2003. – 23 с.
6. *Мусалёва А.Е.* Предложения, заявления, ходатайства и жалобы осуждённых к лишению свободы в механизме реализации их прав и законных интересов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2009. – 24 с.
7. *Куликов В.* Зона широкого доступа // Рос. газ. – 2009. – 4 июля. – № 100 (4924).
8. *Реймер А.А.* Об итогах деятельности уголовно-исполнительной системы в 2010 году и задачах на 2011 год // Ведом. уголовно-исполнительной системы. – 2011. – № 4. – С. 2–9.
9. *Леонов А.* Контроль Европейского Суда по правам человека за соблюдением прав человека при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы и содержания под стражей // Ведом. уголовно-исполнительной системы. – 2005. – № 2. – С. 12–15.
10. *Зорькин В.* Предел уступчивости // Рос. газ. – 2010. – 29 окт. – № 246 (5325).
11. *Закатнова А.* Между Питером и Страсбургом. Судьи КС и ЕСПЧ ищут пути примирения // Рос. газ. – 2010. – 19 нояб. – № 262 (5341).
12. *Де Сальвиа М.* Европейская конвенция по правам человека. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 1072 с.

Поступила в редакцию  
30.04.12

---

**Бакулина Лидия Васильевна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права Казанского (Приволжского) федерального университета.  
E-mail: [Lidia.Bakulina@ksu.ru](mailto:Lidia.Bakulina@ksu.ru)