

УДК 342.71:343.81

П. В. Тепляшин**ОМБУДСМЕН КАК ВИД ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ УГОЛОВНЫХ НАКАЗАНИЙ (ПЕРСПЕКТИВЫ
ДАЛЬНЕЙШЕЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА)**

В статье рассмотрены некоторые особенности контроля за исполнением уголовных наказаний со стороны Уполномоченного по правам человека. Показано, что перспективная модель так называемого «тюремного» омбудсмана способна развиваться по пути упрочения существующих прав осужденных, она является дополнительной, но крайне необходимой контрольно-правозащитной инстанцией. Обосновывается, что концептуальная модернизация системы учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, может выступать движущей силой специализации омбудсмана. Делается вывод о необходимости при институционализации Уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей, учитывать специфику социально-экономических процессов, протекающих в конкретном субъекте Российской Федерации, особенности региональной криминологической обстановки и исторические традиции развития пенитенциарных учреждений местного уровня.

Ключевые слова: гарантии защиты прав; законные интересы; лишение свободы; объект контроля; правозащитные модели; уголовно-исполнительная система.

P. V. Teplyasin**OMBUDSMAN AS A TYPE OF STATE CONTROL FOR THE
EXECUTION OF CRIMINAL PENALTIES (PROSPECTS FOR
FURTHER SPECIALIZATION OF THE INSTITUTE)**

The article discusses some features of the control over the execution of criminal penalties by the Commissioner for human rights. It is shown that the perspective model of the so-called “prison” Ombudsman can develop along the way of strengthening the existing rights of convicts, it is an additional, but extremely necessary control and human rights instance. It is proved that the conceptual modernization of the system of institutions and bodies that execute criminal penalties can act as a driving force for the specialization of the Ombudsman. It is concluded that, when institutionalizing the Commissioner for the Rights of Convicts and Persons in Custody, it is necessary to take into account the specifics of the socio-economic processes taking place in a particular constituent entity of the Russian Federation, the peculiarities of the regional criminological situation and the historical traditions of the development of penitentiary institutions at the local level.

Keywords: guarantees of protection of rights; legitimate interests; deprivation of liberty; the object of control; human rights models penal system.

Исследования перспектив дальнейшей институционализации так называемого «тюремного» омбудсмана могут показаться уже достаточно тривиальными в научно-познавательном смысле, поскольку он уже достаточно давно выступает объектом пристального теоретического анализа. Однако он не в полной мере исследован через призму современных потребностей уголовно-исполнительной системы (в частности, необходимость принятия нормативного правового акта об уголовно-исполнительной системе и Концепции развития уголовно-исполнительной системы на период до 2030 г.), а также тех модернизационных процессов, которые грядут в области обращения с осужденными (в частности, разработка модели специализированных исправительных учреждений для осужденных за экономические и должностные преступления [6]).

В структуре государственного контроля за исполнением уголовных наказаний особое место занимает деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (далее — Уполномоченный по правам человека; омбудсмен). При этом государственный контроль в основном отражает властные и директивные организационно-управленческие формы, что, однако, не в полной степени свойственно контролю за исполнением уголовных наказаний со стороны Уполномоченного по правам человека. Это обусловлено во многом диспозитивным характером рассматриваемого контроля и его «общественным» происхождением. Как отмечается в специальных исследованиях, в содержание данного контроля «входят осуществляемые федеральными органами государственной власти проверки эффективности уголовно-исполнительной политики в деятельности учреждений и органов, осуществляющих исполнение уголовных наказаний, а также принятие мер к корректированию такой деятельности. Соответственно, основным предметом контроля является правоохранительная деятельность учреждений и органов, исполняющих наказания, как часть

уголовно-исполнительной политики» [8, с. 70]. Таким образом, рассматриваемый контроль должен информативно отражать реальные практические проблемы, существующие в области обращения с осужденными и деятельности уголовно-исполнительной системы, для того, чтобы обеспечить оптимальность ее функционирования, т. е. он должен носить двусторонний характер и обладать адаптивными свойствами относительно объекта контроля.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, статус которого устанавливается Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», осуществляет контроль за уголовно-исполнительной системой путем защиты прав, свобод и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу исполнения уголовных наказаний (осужденных, их родственников, сотрудников и работников учреждений и органов, исполняющих наказания). Данная деятельность регламентирована Законом Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

Нельзя не привести справедливые слова В. А. Уткина о том, что «в настоящее время главное внимание все же следует уделять не расширению предусмотренных законом прав осужденных, а обеспечению полноценной реализации уже существующих прав и законных интересов» [7, с. 111]. Соответственно, контроль Уполномоченного по правам человека применительно к уголовно-исполнительной системе и реализации правового положения осужденных осуществляется в процессе рассмотрения заявлений и жалоб осужденных, посещения исправительных учреждений и ознакомления на месте с условиями отбывания уголовного наказания, при личном и онлайн-приеме осужденных и ознакомлении с личными делами осужденных либо иными документами, дачи заключений о нарушении прав и законных интересов осужденного, изучении уголовно-

исполнительного законодательства, подготовке ежегодных и специальных докладов, предъявлении исковых заявлений и подачи жалоб в судебные и иные органы, оказании осужденному или даже его родственникам юридической помощи. Так, обоснованно указывает А. Ю. Беляков, предоставление «юридической помощи заявителю также эффективно, когда последнему Уполномоченным разъясняются те средства правовой защиты, которыми он может воспользоваться для восстановления своих прав. Это позволяет задействовать потенциал самого осужденного, развить его социально-правовую активность» [1, с. 87].

Как представляется, перспективная модель так называемого «тюремного» омбудсмена способна развиваться по пути упрочения существующих прав осужденных, но не в направлении оптимизации предоставления средств правовой защиты тех прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей, которые как «снежный ком» наполняют правоприменительную уголовно-исполнительную практику и соответствующее законодательство.

Фактически рассматриваемый институт является дополнительной, но крайне необходимой контрольно-правозащитной инстанцией. При этом рекомендательный характер принимаемых Уполномоченным по правам человека решений не снижает его функциональной роли в контрольно-правозащитном механизме, поскольку это надведомственный институт, призванный обеспечивать защиту прав, свобод и законных интересов осужденных в формах, определенных, в первую очередь, Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законодательством, а затем и федеральным законодательством в сфере исполнения уголовных наказаний. В связи с этим сложно не согласиться с Л. Е. Гришко в том, что «существующие законные права позволяют Уполномоченному быстро и эффективно осуществлять контроль за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказания, способствовать защите прав и законных интересов осужденных и лиц,

содержащихся в местах предварительного содержания» [2, с. 551].

Анализ законодательства и практики деятельности данного правозащитного института в России и за рубежом показывает целесообразность дальнейшей специализации омбудсменовской службы (например, на основании Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации») функционирует «специализированный» омбудсмен в предпринимательской сфере). Более того, данный тезис подтверждается дополнением Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ст. 16.1 «Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации», согласно которой в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина могут учреждаться должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации либо иные государственные должности, а также фактом принятия Федерального закона от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Таким образом, предпосылки создания в Российской Федерации Уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей, обусловлены потребностями качественного реформирования уголовно-исполнительной системы, действенной защитой прав человека и учетом зарубежного опыта (в частности, положительный опыт функционирования английского Уполномоченного по делам тюрем и probation — Prison and Probation Ombudsmen). И здесь важно заметить, что именно грамотно продуманная концептуальная модернизация системы учреждений и органов, исполняющих наказания, должна выступить реальной движущей силой рассматриваемой специализации омбудсмена.

Создание данного института на основе Уполномоченного по правам человека в

Российской Федерации позволит не только более успешно противостоять нарушениям прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей, но и будет способствовать гармонизации отечественной уголовно-исполнительной системы с европейскими и правозащитными моделями, расширению востребованных частноправовых начал в регулировании уголовно-исполнительных отношений и сближению с общепризнанными эталонами неотчуждаемых прав человека. При этом, как справедливо отмечает Д. А. Запивалов, «необходимо учитывать, чтобы компетенция Уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей, не дублировалась с должностью помощника начальника территориального органа ФСИН России по правам человека в уголовно-исполнительной системе, которая существует на сегодняшний день» [4, с. 21].

Рассматривая перспективы развития института уполномоченного по правам человека в области исполнения уголовных наказаний, следует затронуть его региональный аналог. Большинство субъектов Российской Федерации в своих законодательных актах предусмотрели процесс избрания и работу регионального Уполномоченного по правам человека, который также посредством правозащитных механизмов осуществляет контроль за деятельностью сотрудников и работников учреждений и органов, исполняющих наказания, расположенных на территории конкретного субъекта Российской Федерации. Ими ежегодно готовятся и обнародуются специальные доклады, содержание которых отражает реализацию контрольного механизма в сфере защиты прав человека, включая осужденных и лиц, содержащихся под стражей. Например, в докладе Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае «О проблемах реализации конституционных прав и свобод граждан на территории Красноярского края в 2019 году» указывается, что «активность заключенных под стражу и осужденных на территории края в прошлом году была по-прежнему высока, хотя жалоб непосредственно на проблемы в системе ГУФСИН

стало меньше. В своих обращениях граждане, попавшие в места ограничения или лишения свободы, стараются перечислить все замеченные ими серьезные, по их мнению, нарушения прав». Причем 23 страницы отмеченного доклада (всего в докладе 230 страниц) посвящены исключительно рассмотрению проблем реализации прав граждан в сфере действия уголовно-исполнительной системы (§ 3.3), что демонстрирует весьма обстоятельный анализ результатов деятельности данного субъекта контроля за исполнением уголовных наказаний.

При этом требуется учитывать значительную специфику социально-экономических процессов, протекающих в конкретном субъекте Российской Федерации, особенности региональной криминологической обстановки и исторические традиции развития учреждений, исполняющих уголовные наказания, на местном уровне [3] (включая производственную направленность и мощности исправительных учреждений [5]), а также «профессиональный» менталитет сотрудников территориальных органов ФСИН России. Следовательно, при создании в Российской Федерации института Уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей, следует предельно внимательно относиться к региональной специфике общественных отношений, существующих в сфере исполнения уголовных наказаний.

Таким образом, контроль Уполномоченного по правам человека за исполнением уголовных наказаний выступает неотъемлемой составляющей национального механизма предупреждения, выявления и пресечения нарушений требований в области обращения с осужденными и сопряженных общественных отношений, обладает достаточным резервом своей оптимизации, и должен крайне информативно отражать, во первых, стратегию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, во вторых, региональные особенности и условия работы учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания.

Литература

1. Беляков, А. Ю. Правовое регулирование и деятельность Уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав и законных интересов осужденных : дис. ... канд. юрид. наук. — Рязань: Академия права и управления ФСИН России, 2017. — 191 с.
2. Гришко, Л. Е. Совершенствование контроля и надзора за деятельностью исправительных учреждений // Человек: преступление и наказание. — 2017. — Т. 25. — № 4. — С. 549–554.
3. Ельчанинов, А. П., Ельчанинова, О. Ю. История пенитенциарной системы в Самарской области : учебное пособие. — Самара: Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2020. — 123 с.
4. Запивалов, Д. А. Институт уполномоченного по правам человека в механизме защиты прав и свобод осужденных : монография. — Пермь: Пермский институт ФСИН России, 2019. — 118 с.
5. Кузовлев, В. П., Микушов, С. В. Институт уполномоченного по правам человека и пенитенциарная система (на примере Липецкой области) // Право: история и современность. — 2019. — № 1. — С. 87–93.
6. Отбывание лишения свободы осужденными за экономические и(или) должностные преступления: итоги теоретического исследования / под ред. В. И. Селиверстова. — М.: Юриспруденция, 2019. — 464 с.
7. Уткин, В. А. О научном обеспечении Концепции развития уголовно-исполнительной системы России // Преступление, наказание, исправление: сборник тезисов выступлений и докладов участников IV международного пенитенциарного форума (к 140-летию уголовно-исполнительной системы России и 85-летию Академии ФСИН России): в 10 т. Т. 1. — Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. — С. 107–111.
8. Шеслер, А. В., Шеслер, С. С. Контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляемый федеральными органами государственной власти // Вестник Кузбасского института. — 2014. — № 4 (21). — С. 68–76.

References

1. Belyakov A.Yu. Pravovoye regulirovaniye i deyatel'nost' Upol-nomochennogo po pravam cheloveka v sfere zashchity prav i zakonnykh interesov osuzhdennykh [Legal regulation and activities of the Commissioner for Human Rights in the field of protection of the rights and legitimate interests of convicts]. Candidate of law thesis. Ryazan, Academy of Law and Management of the Federal Penitentiary Service of Russia, 2017. 191 p.
2. Grishko L. E. Sovershenstvovaniye kontrolya i nadzora za deya-tel'nost'yu ispravitel'nykh uchrezhdeniy [Improving control and supervision over the activities of correctional institutions]. *Chelovek: prestupleniye i nakazaniye [Man: Crime and Punishment]*, 2017, vol. 25, no. 4. pp. 549–554.
3. Yel'chaninov A. P., Yel'chaninova O. Yu. Istoriya penitentsiarnoy sistemy v Samarskoy oblasti [The history of the penitentiary system in the Samara region]. A tutorial. Samara, Samara Law Institute of the Federal Penitentiary Service, 2020. 123 p.
4. Zapivalov D. A. Institut upolnomochennogo po pravam cheloveka v mekhanizme zashchity prav i svobod osuzhdennykh [Institution of the Human Rights Ombudsman in the Mechanism of Protection of the Rights and Freedoms of Convicted Persons]. Monograph. Perm', Perm Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, 2019. 118 p.
5. Kuzovlev V. P., Mikushov S.V. Institut upolnomochennogo po pravam cheloveka i penitentsiarnaya sistema (na primere Lipetskoy oblasti) [Institution of the Ombudsman for Human Rights and the Penitentiary System (on the Example of the Lipetsk Region)]. *Pravo: istoriya i sovremennost' [Law: History and Modernity]*, 2019, no. 1, pp. 87–93.
6. Otbyvaniye lisheniya svobody osuzhdonnymi za ekonomicheskiye i(ili) dolzhnostnyye prestupleniya: itogi teoreticheskogo issledovaniya [Serving imprisonment by convicts for economic and (or) malfeasance: results of a theoretical study]. Ed. V. I. Seliverstov. Moscow, Jurisprudence, 2019. 464 p.
7. Utkin. V. A. O nauchnom obespechenii Kontseptsii razvitiya ugovolno-ispolnitel'noy sistemy Rossii [On the scientific support of the Concept for the development of the penitentiary system of Russia]. In: *Prestupleniye, nakazaniye, is-pravleniye: sbornik tezisev vystupleniy i dokladov uchastnikov IV*

mezhdunarodnogo penitentsiarnogo foruma (k 140-letiyu ugovovno-ispolnitel'noy sistemy Rossii i 85-letiyu Akademii FSIN Rossii) [Crime, punishment, correction: a collection of abstracts of speeches and reports of the participants of the IV International Penitentiary Forum (to the 140th anniversary of the penal system of Russia and the 85th anniversary of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia)] / in 10 vol. Vol. 1, Ryazan, Academy of Law and Management of the Federal Service for the Execution of Punishments, 2019. Pp. 107-111.

8. Shesler A. V., Shesler S. S. Kontrol' za deyatel'nost'yu uchrezhdeniy i organov, ispolnyayushchikh nakazaniya, osushchestvlyayemyy federal'nymi organami gosudarstvennoy vlasti [Control over the activities of institutions and bodies executing punishment, carried out by federal government bodies]. *Vestnik Kuzbasskogo instituta* [Bulletin of the Kuzbass Institute], 2014, no. 4 (21), pp. 68–76.

Сведения об авторе

Павел Владимирович Тепляшин: Сибирский юридический институт МВД России (г. Красноярск, Российская Федерация), профессор кафедры уголовного права и криминологии, доктор юридических наук, доцент. E-mail: pavlushat@mail.ru

Information about the author

Pavel V. Teplyashin: Siberian Law Institute of the MIA of Russia (Krasnoyarsk, Russia), professor of the Chair of Criminal Law and Criminology, doctor of law, associate professor. E-mail: pavlushat@mail.ru

УДК 343.82

В. А. Уткин

ПРЕДЕЛЫ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Статья посвящена актуальным вопросам разграничения предмета уголовно-исполнительного права с предметами смежных отраслей права. Обращается внимание на необходимость более четкого разделения предмета законодательного и подзаконного нормативного регулирования в сфере исполнения уголовных наказаний.

Ключевые слова: предмет уголовно-исполнительного права; уголовно-исполнительное законодательство.

V. A. Utkin

LIMITS OF THE CRIMINAL PENAL LEGISLATION

This article is devoted to actual problems of distinction of the subject of penal law and related fields of law. In addition the author pays attention to the necessity to separate clearly subject of legislative and sublegislative regulation in sphere of administration of criminal punishment.

Keywords: subject of penal law; law-enforcement legislation.