(Продолжение. Начало на 1—7-й стр.).

гие вопросы. Не последним по значимости стал вопрос о том, насколько гуманно относиться к человеку, признанному виновным в совершении преступления и отбывающему наказание, и можно ли вообще говорить о человеческом достоинстве за колючей проволокой?

Для Уполномоченного на этот вопрос есть единственно верный ответ: к любому, даже самому опустившемуся преступнику, надо относиться, не унижая его достоинство. Иначе потеряем собственное.

Долой унижение

«Пусть прекратят унижать человеческое достоинство!» — такие призывы не раз высказывали в адрес Уполномоченного правозащитники, имея в виду практику досмотра осуждённых в ИК-62 и ИК-63. О том, что процедура полного обыска осуждённых (с осмотром естественных полостей тела) проводилась как унизительная, Уполномоченный писала ещё в докладе за 2012 год. К сожалению, в этом плане мало что изменилось. Да, было обращение Уполномоченного к Министру юстиции РФ с просьбой рассмотреть вопрос об изменении организации и порядка производства обысков и досмотров в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы, проводить данную процедуру при помощи медицинской техники или специальных электронных приспособлений для обнаружения запрещённых предметов. Но до сих пор вопрос не только не решён, его даже не обсуждали. Из министерства получен ответ: вопрос по изменению метода проведения обследований естественных полостей тела не рассматривался.

Пришлось Уполномоченному повторно обратиться с предложением по изменению данной процедуры уже в адрес Федеральной службы исполнения наказания России. В ответе ФСИН РФ сообщается: с учётом норм международного права и рекомендаций Европейского суда по правам человека подготовлен и направлен в Минюст России на рассмотрение проект приказа ФСИН РФ, регламентирующего организацию и порядок производства обысков и досмотров в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Во всяком случае небезнадежно. Пусть не в ближайшие дни, но в обозримом будущем **ведомственные инструкции по применению полного обыска будут предусматривать методы, не унижающие достоинство человека**.

Между изолятором и колонией

В 2013 году Уполномоченный более 20 раз выезжала в исправительные учреждения области и более 25 раз в следственные изоляторы.

Проверяя условия содержания в помещении, функционирующем в режиме следственного изолятора ИК-13 г. Нижнего Тагила, было установлено, что обход камер врачами осуществляется 2—3 раза в неделю, а не ежедневно, но при этом все арестованные сообщили, что по первому же заявлению их выводят в медицинский кабинет для обследования и последующего лечения. При личном общении с осуждёнными Уполномоченным даны разъяснения по вопросам этапирования, социальной поддержки и материальной помощи, порядка поступления денег на счета осуждённых и производимых из них удержаний.

При проверке Уполномоченным сведений о нарушениях прав лиц, содержащихся в ПФРСИ исправительной колонии № 2, информация подтвердилась. Хотя помещение функционирует в режиме следственного изолятора, и в нём большей частью содержатся лица, в отношении которых приговор суда не вынесен или не вступил в законную силу, арестованным запрещали использовать личные вещи, разрешённые в СИЗО, аргументируя запрет тем, что эти лица находятся уже в исправительном учреждении.

Материалы проверки были направлены во ФСИН России и Министерство юстиции РФ. В письме директору ФСИН России Н. Г. Корниенко Уполномоченный так выразила свою позицию:

«Я думаю, что администрация учреждений считает, что нахождение ПФРСИ на территории ФКУ ИК частично меняет статус содержащихся там граждан. Считаю, что для устранения подобных нарушений прав лиц, содержащихся в ПФРСИ, возникающих не первый год, необходимо рассмотреть вопрос относительно целесообразности функционирования в дальнейшем данных помещений и дублирования ими функций существующих в субъектах Российской Федерации следственных изоляторов».

Федеральная служба исполнения наказаний, рассмотрев обращение Уполномоченного, сообщила, что подозреваемые и обвиняемые, содержащиеся в указанных учреждениях, в полном объёме наделены теми же правами и обязанностями, как и лица, содержащиеся в следственных изоляторах. В ПФРСИ не допускаются ограничения прав лиц, заключённых под стражу, в том числе ограничений на хранение предметов первой необходимости, обуви, одежды и других промышленных товаров, а также продуктов питания, которые подозреваемые и обвиняемые могут иметь при себе, хранить, получать в посылках и передачах, приобретать по безналичному расчёту в соответствии с перечнем, приведённым в приложении № 2 к Правилам внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утверждённым приказом Минюста России от 14.10.2005.

Данная информация доведена до ПФРСИ Свердловской области в целях недопущения в будущем фактов нарушения прав арестованных и обвиняемых.

Акции протеста могло и не быть

29 мая около 21 часа группа осуждённых, отбывающих наказание в отряде № 8 ИК-46, без разрешения администрации исправительного учреждения прибыла в отряд № 3, где спровоцировала конфликтную ситуацию с применением физического насилия к осуждённым Т. и С. На следующее утро осуждённые двух отрядов отказались выполнять законные требования о выходе на утреннюю зарядку, в столовую на завтрак.

Об акции протеста в ИК-46 Уполномоченный по правам человека узнала в это же утро и сразу выехала в колонию. Начались переговоры с теми, кто участвовал в акции протеста, с осуждёнными других отрядов, сотрудниками колонии, проверки медсанчасти, столовой.

Администрация ИК-46 применяла те же методы управления, что ранее приводили к бунту осуждённых в других исправительных учреждениях. И там, и в ИК-46 активистам предоставили много полномочий, не учитывая, что осуждённые особенно возмущаются, когда приходится подчиняться равным себе — другим осуждённым. Тем более когда активисты с особой жёсткостью пытаются сломить волю осуждённых, подчинить их себе. Так получилось и в данном случае: не желающих беспрекословно подчиняться активисты показательно избили перед всем отрядом в назидание остальным.

Ночью пострадавшим удалось сбежать в седьмой отряд, все члены которого решили добиваться изменения установленных в колонии порядков. В окнах здания появились плакаты для привлечения внимания, осуждённые отряда отказались принимать пищу.

По мнению Уполномоченного, акция протеста в ИК-46 говорит о том, что у людей лопнуло терпение. Как выяснилось, фактически в колонии действовала «секция дисциплины», и все осуждённые, с которыми удалось переговорить Уполномоченному, просили незамедлительно принять меры к её ликвидации.

Также было высказано немало жалоб на качество питания, на взимание платы за свидания с близкими, на низкий уровень оплаты труда и ненормированный рабочий день.

Уполномоченный встретилась с начальником ГУФСИН по Свердловской области С. В. Худорожковым, первым заместителем прокурора Свердловской области В. М. Маленьких, свердловским прокурором по соблюдению законов в исправительных учреждениях А. В. Клементьевым и высказала свою позицию относительно произошедшего: надо разбираться в истинных причинах, толкнувших людей на отчаянный шаг, принимать все меры по недопущению подобного нарушения прав осуждённых.

Уже 13 июня из ИК-46 этапировали 21 человека в ИК-5 ГУФСИН России по Свердловской области, где проверили информацию по фактам членовредительства прибывших осуждённых, а также их избиения сотрудниками учреждения и другими осуждёнными. Уполномоченный посетила карантинное отделение, провела беседы с находившимися в нём осуждёнными. Выяснилось, что многие из них не имеют связи с близкими людьми, родственниками, что этапированы без личных вещей и медикаментов, хотя всё это входит в обязанности исправительного учреждения. По просьбе Уполномоченного было получено согласие начальника учреждения на предоставление ранее не использованных в ИК-46 свиданий в порядке очередности после выхода осуждённых из карантина.

Нельзя не отметить статистику уменьшения в несколько раз смертности в ИВС и СИЗО области в 2013 году по сравнению с предыдущим. Несомненно, это результат слаженной работы Уполномоченного, ГУФСИН России по Свердловской области и Общественной наблюдательной комиссии по профилактике подобных случаев.

Вместе с психологами, сотрудниками различных служб исправительных учреждений области, заместителями и начальниками отделов ГУФСИН России по Свердловской области, работниками МЧС, ГУ МВД России по Свердловской области, представителями специализированных образовательных учреждений, духовенства Уполномоченный приняла участие в работе круглого стола в ИК-10, посвящённого проблеме профилактики и анализу суицидов в исправительных учреждениях. Были всесторонне обсуждены причины суицидов в 2009—2012 годах среди осуждённых, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Проанализированы экспертами и случаи суицидов, совершённых сотрудниками Управления исполнения наказания. По итогам круглого стола выработаны рекомендации, есть надежда, что начатая работа даст положительный результат.

Стоит выйти досрочно

Продолжали поступать обращения от осуждённых и их родственников с вопросами по принятию документов на условно-досрочное освобождение в учреждениях и сообщениями о нарушении сроков их рассмотрения. Следует отметить, что позиции правоохранительных органов при принятии решения по данному вопросу зачастую отличаются в разных территориях. Это одна из болевых точек, поэтому Уполномоченным используется любая возможность привлечь внимание к проблеме условно-досрочного освобождения. Для круглого стола «О практике применения института условно-досрочного освобождения в рамках реализации основных прав и свобод», состоявшегося в Республике Мордовия, в работе которого участвовали уполномоченные по правам человека, представители судебной власти, прокуратуры, общественных и религиозных организаций, уполномоченный по правам человека в Свердловской области подготовил рекомендации.

В частности, предложено рассмотреть вопрос о признании неотъемлемым условием для назначения условно-досрочного освобождения или замены наказания на более мягкое полное или частичное возмещение осуждённым вреда, причинённого потерпевшему. На законодательном уровне более чётко определить критерии оснований применения условно-досрочного освобождения для лиц, отбывающих наказание, что послужит стимулом к дальнейшему исправлению осуждённого. Всесторонне обсудить вопрос об ограничении применения условно-досрочного освобождения к лицам, совершившим преступления неоднократно, учитывать тяжесть содеянного и конкретизировать критерии отнесения осуждённых к категории «вставших на путь исправления».

Дорога к дому начинается ещё в учреждениях исполнения наказания

Вопросы учёбы, трудоустройства, досуга меняют человека не меньше, чем применяемые к нему воспитательные меры.

«Хотим выразить огромную благодарность за Вашу помощь в восстановлении обучения в ФКУ ИК-46. Спасибо за оперативное решение вопроса» — так написали Уполномоченному родители одного из осуждённых, отбывающих наказание, когда удалось восстановить деятельность учреждения высшего профессионального образовательного на территории колонии.

Считая данный вопрос одним из основных в процессе реабилитации осуждённых, Уполномоченный обратилась к начальнику ГУФСИН России по Свердловской области с предложением о создании необходимых условий для дальнейшей деятельности филиалов высших учебных заведений в учреждениях исполнения наказания, в том числе и в ИК-46. Предложение было поддержано.

Но, к сожалению, решение не всех вопросов деятельности учебных заведений в местах лишения свободы зависит только от желания Уполномоченного и ГУФСИН.

А где же дом и вещи?

Самые разные обращения поступают Уполномоченному от отбывающих наказание в местах лишения свободы. Довольно часто это просьбы о помощи в имущественных делах.

Осуждённый П., отбывающий наказание в исправительной колонии № 47, просил Уполномоченного о помощи в возвращении захваченной посторонними людьми квартиры (обращение № 13-13/614). Данный факт П. выявил случайно: во время нахождения в исправительном учреждении он восстановил утраченный паспорт и попросил друга о содействии в приватизации квартиры, в которой ранее проживал с родителями. Несмотря на то что в новом паспорте П. стоял штамп о регистрации по прежнему месту жительства, среди проживающих в квартире он не значился, да и квартира уже было приватизирована семьей К. Позже выяснилось, что один из членов семьи К. работал когда-то в местной администрации.

Глава администрации Артёмовского городского округа Т. А. Позняк пояснила Уполномоченному, что П. с момента вступления в силу приговора был снят с регистрационного учёта. Приватизация квартиры стала возможна в результате небрежности, допущенной сотрудником администрации, не проверившим должным образом сведения о регистрации граждан.

В ходе проведённой Уполномоченным проверки было установлено, что территориальным органом местного самоуправления с. Мироново с супругами К. был заключён договор социального найма на жилое помещение, в котором ранее проживал и был зарегистрирован П. Произошло это сразу после осуждения П., практически с даты вступления приговора в силу, когда он ещё не мог быть снят с учёта. Более того, по сведениям УФМС России по Свердловской области, П. с регистрационного учёта по прежнему месту жительства в связи с осуждением снят и не был. Несмотря на неоднократные обращения, Уполномоченный так и не получила ответ на вопрос об основаниях вселения семьи К. в квартиру П.

Артёмовский городской прокурор А. Ю. Сидорук, которому были переданы материалы проверки, принял меры по защите прав осуждённого П. Исковое заявление к ответчику К. о признании недействительными договоров приватизации и социального найма жилого помещения, о возврате сторон в первоначальное положение, аннулировании в Едином реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним записи регистрации Артёмовским городским судом было удовлетворено в полном объёме.

И всё же истинные виновники возникшей ситуации не были названы и наказаны. К дисциплинарной ответственности первоначально привлекли лишь специалиста администрации, готовившего договор приватизации. В отношении этого муниципального служащего старшим перуполномоченным группы ЭБ и ПК ОВД России по Артёмовскому району И. С. Шевелёвым вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Артёмовским городским прокурором данное постановление было отменено, и дело возвращено для дополнительной проверки.

Поскольку заявитель утверждал, что член семьи К., вселившийся в его квартиру, являлся сотрудником местной администрации, и это утверждение никем опровергнуто не было, Уполномоченный также попросила прокурора Свердловской области С.А. Охлопкова и руководителя Следственного управления Следственного комитета РФ по Свердловской области В. Ю. Задорина взять проверку по жалобе П. под свой контроль. Согласно ответу заместителя руководителя СУ СК по СО Ю. А. Салькова, материал поступил из ОМВД России по Артёмовскому району в Ирбитский межрайонный следственный отдел СУ СК РФ по Свердловской области, по нему проводится доследственная проверка.

Ещё один пример обращения за помощью к Уполномоченному — просьба о поиске «потерявшегося» стоматологического набора. В докладе Уполномоченного за 2012 год об этой истории уже говорилось, однако завершена она была лишь в отчётном году.

Напомним, в январе 2012 года к Уполномоченному обратилась мать осуждённого Б., проживающая в Ульяновской области (обращение № 12-13/252). По утверждению заявительницы, она приобрела для своего сына дорогостоящий стоматологический набор, которым он даже не успел воспользоваться. Бандероль была получена администрацией ИК-13 накануне перевода Б. в другое исправительное учреждение, но ни во время остановки этапа в СИЗО-1, ни по новому месту отбывания наказания набор Б. так и не отдали.

В результате проведённой проверки Уполномоченный и заявительница получили несколько взаимоисключающих ответов: начальник ИК-13 А. С. Магеррамов утверждал, что набор был передан конвою, начальник Управления по конвоированию ГУФСИН России по Свердловской области Н. Н. Чепилко факт передачи категорически отрицал. И. о. заместителя начальника ГУФСИН России по Свердловской области С. В. Сыркашовым в результате проведенной проверки было установлено, что осуждённый Б. убыл для дальнейшего отбывания наказания в ГУФСИН России по Республике Коми вместе с личными вещами, в том числе и с медицинским набором, в связи с чем он рекомендовал Б. направить заявление для дальнейшего разрешения в ГУФСИН России по Республике Коми.

Местонахождение пропажи было установлено Уполномоченным. Согласно письму и. о. заместителя начальника по ЛПР СИЗО-1 В. Е. Мавренкова, набор «Спектрум» сотрудники конвоя передали дежурному фельдшеру, осуждённый Б. при убытии о нём не заявил, в результате набор остался в медицинской части СИЗО-1.

О находке Уполномоченный уведомила первого заместителя прокурора Свердловской области В. М. Маленьких и начальника ГУФСИН С. В. Худорожкова, просила принять надлежащие меры для того, чтобы учёт вещей осуждённых проводился тщательно, а сотрудники подразделений несли ответственность за представляемую ими информацию.

Согласно письму первого заместителя прокурора Свердловской области В. М. Маленьких, по факту допущенного нарушения прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях приняты меры прокурорского реагирования — начальнику СИЗО-1 внесено представление об устранении нарушений закона и привлечении виновных лиц к ответственности. Уполномоченный обратила внимание начальника ГУФСИН С. В. Худорожкова на тот факт, что ответственные сотрудники при проведении проверки стремились отвести подозрения от возглавляемого ими подразделения, а не искать пропавшую у осуждённого вещь.

Согласно поступившему ответу комиссией ГУФСИН России по Свердловской области проведена служебная проверка по установлению причин изъятия и несвоевременного направления по месту убытия осуждённого Б. стоматологического набора «Спектрум». Установлены факты ненадлежащего проведения проверок сотрудниками ГУФСИН. Ряд должностных лиц СИЗО-1 и ГУФСИН привлечены к строгой дисциплинарной ответственности. Стоматологический набор «Спектрум» направлен осуждённому.

С жалобой на пропажу вещей во время следования по этапу обратилась и осуждённая Г. (обращение № 13-13/1457). Заявительница отбывала наказание в ИК-6, затем была переведена в ОИК-38 г. Минусинска, куда следовала транзитом через СИЗО-5. Заявительница рассказала, что накануне отъезда из ИК-6 ей предоставили свидание с матерью и сестрой, которые передали ей зимние вещи. Родственники беспокоились, что Г. будет нечего надеть после отбытия наказания, срок которого заканчивался зимой. Г. утверждала, что прибыла в СИЗО-5 с тремя сумками и сдала их на склад, но позже сумка с зимними вещами пропала. К сожалению, в ходе проверки установить точно количество сумок, которые имела при себе осуждённая Г., не представилось возможным.

Администрация ИК-6 подтвердила факт принятия на временное хранение сумки, однако опись переданных матерью вещей не сохранилась. В книге регистрации приема-выдачи вещей СИЗО-5 сумка Г. не фигурировала. Начальником СИЗО-5 Я. В. Волеговой приняты меры для исключения аналогичных ситуаций. На складе учреждения установлена система видеонаблюдения.

«Мы вас ждём, приезжайте чаще»

Три раза в течение года Уполномоченным проводились товарищеские матчи по хоккею и футболу между воспитанниками Кировградской ВК-2 и спортивными молодёжными командами из Екатеринбурга.

Матчи были организованы силами аппарата Уполномоченного и Фонда поддержки молодежного спорта Свердловской области при содействии ГУФСИН России по Свердловской области. Спортивные состязания стали традиционными, они, несомненно, играют важную роль в воспитательном процессе.

Уполномоченный всегда выступает с приветственным словом к участникам состязания, отвечает на их вопросы, проводит встречи с родителями ребят, содержащихся в воспитательном учреждении.

Нельзя не отметить, что и для юных спортсменов из Екатеринбурга поездки в воспитательную колонию — серьёзный урок.

Уполномоченный благодарит энтузиастов и Училище олимпийского резерва за оказанную помощь и понимание значения таких соревнований в жизни ребят. Жаль только, что многочисленные «ответственные за работу с несовершеннолетними» так и не загорелись желанием помочь ребятам ещё в колонии встать на путь исправления. Но есть неравнодушные люди. Спасибо им!

«Куда я пойду после зоны? Ни работы, ни жилья… Никому нет до меня дела…»

Это один из самых частых вопросов из-за колючей проволоки не только в почте к Уполномоченному. На личный приём Уполномоченного пришёл гражданин В. с просьбой о помощи. За плечами две судимости по тяжким статьям, после отбытия наказания ему негде жить и работать. В. пояснил, что ещё до того, как был осуждён, родители и родственники продали квартиру и переехали жить в дом-барак. После отбытия наказания В. вернулся в родной город Кушву и увидел, что дом, где он проживал, снесён, родственников нет, родители умерли. Имея на руках только паспорт, решить вопросы, связанные с проживанием, регистрацией, медицинским обслуживанием и трудоустройством, практически невозможно.

По данному обращению Уполномоченный связалась с администрацией г. Кушвы, исправительной колонией, Департаментом занятости населения Свердловской области. Результатом совместно проведенной работы стало выделение места для проживания в общежитии, предоставление В. ряда необходимых документов, решение вопросов по обучению и последующему трудоустройству — и твердое обещание В. начать новую жизнь.

С подобными просьбами регулярно обращаются освободившиеся из мест лишения свободы, и поверьте, Уполномоченный всем помогает.

Но это частный порядок, а поднятая проблема слишком масштабна, и системного подхода к её решению и контролю у нас пока нет.

Систему пробации внедрять не спешат

Уполномоченные по правам человека и представители их аппаратов из 16 регионов России, сотрудники управлений организации исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осуждённых от общества, ФСИН России, руководители правозащитных организаций, представители судейского сообщества в марте провели совещание, посвящённое введению в стране системы пробации.

Служба пробации, её система, полномочия, пока не нашли законодательного закрепления, впрочем, так же как и обязанности других органов исполнительной власти по оказанию содействия лицам, отбывшим наказание в виде лишения свободы. Учитывая высокую социальную значимость обсуждаемого вопроса, на основании распоряжения Администрации Президента Российской Федерации от 12.06.2011 № 837 в связи с поручением Президента Российской Федерации от 10.05.2011 № Пр-1293 была сформирована межведомственная рабочая группа. Председатель рабочей группы обратился к Уполномоченному по правам человека в Свердловской области с просьбой дать предложения по подготовленному проекту федерального закона о системе пробации.

Надо сказать, что объявленная в 2010 году и принятая общественностью с большим энтузиазмом реформа уголовно-исполнительной системы затормозилась. Утверждённая Правительством РФ Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года предусматривала три этапа реализации. Первый этап (2010—2012 гг.) уже должен быть завершён, однако по существу дальше принятия самой концепции проект практически не продвинулся. На этом этапе реализации Концепции предусматривалась разработка нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений реформы. Второй этап (2013—2016 гг.) предполагает уже организационное построение новой системы исполнения уголовных наказаний, в частности перепрофилирование большей части исправительных учреждений в тюрьмы общего, усиленного и особого режима, создание новых колоний-поселений.

Концепция же разработанного проекта федерального закона о системе пробации, переданная для экспертизы Уполномоченному, предусматривает в качестве одного из основных направлений развития уголовно-исполнительной системы обеспечение постпенитенциарной адаптации осуждённых, предотвращение рецидива преступлений. А для этого необходимо создать условия по подготовке освобождающихся лиц к дальнейшей постпенитенциарной адаптации через службу пробации, создание которой предусмотрено также Концепцией социально-экономического развития России до 2020 года.

Служба пробации известна во многих странах мира, и её деятельность демонстрирует положительные результаты. Её особенность заключается в соединении контрольно-надзорных функций с мерами социальной защиты, применяемыми в отношении осуждённых (помощь в трудоустройстве, обучении, лечении и т.д.).

Понимая, что для России давно назрела необходимость в формировании системы пробации и что нельзя допустить, чтобы система пробации сводилась лишь к очередному переименованию (уголовно-исполнительных инспекций в органы пробации), Уполномоченный предложила научному юридическому сообществу совместно проработать положения законопроекта. Заведующий кафедрой уголовного права Уральской государственной юридической академии доктор юридических наук, профессор И. Я. Козаченко организовал обсуждение полученных материалов. Результаты дискуссии в мае были направлены Уполномоченным в адрес председателя федеральной межведомственной рабочей группы.

Уполномоченный продолжила работу в составе рабочей группы при межведомственной комиссии по изучению практики и обобщению опыта деятельности групп социальной защиты осуждённых.

Была проверена работа указанных групп в ИК-47 (г. Каменск-Уральский), ИК-12, ИК-6 (г. Нижний Тагил), ИК-2, ИК-10 (г. Екатеринбург) ГУФСИН России по Свердловской области.

Изучен и обобщён опыт организации и деятельности групп социальной защиты осуждённых в исправительных учреждениях, дана оценка взаимодействия администраций исправительных учреждений, органов и учреждений системы реабилитации лиц в период подготовки их к освобождению.

При анализе состояния работы по подготовке осуждённых к освобождению выявлялись случаи несоблюдения трудового законодательства (по отношению к трудоустроенным в исправительном учреждении осуждённым), привлечение к ответственности за нарушения, не внесённые в Правила внутреннего распорядка, отсутствие контроля за оказанием помощи бывшим осуждённым при освобождении из мест лишения свободы.

По итогам работы Уполномоченным подготовлена информационно-аналитическая записка, которая направлена в адрес председателя областной межведомственной комиссии, первого заместителя Председателя Правительства Свердловской области В. А. Власова. Рассмотреть предложения Уполномоченного предполагается на заседании в I квартале 2014 года.

Совершенствование системы исполнения наказания, безусловно, проблема исключительной важности. Для её решения необходимы консолидированные усилия и практиков, и научного сообщества. Понимая это, **Уполномоченный обратилась с предложением к руководству Уральской государственной юридической академии о совместной подготовке предложений по Концепции совершенствования системы исполнения наказания России**. Ректором академии доктором юридических наук, профессором В. А. Бубликом и Уполномоченным были подписаны предложения и направлены для рассмотрения Министру юстиции России А. В. Коновалову и директору ФСИН России Г. А. Корниенко. Федеральная служба исполнения наказания России критически отнеслась к данным предложениям. Реакция же Минюста была иной: предложения с благодарностью приняты, министерство провело их обсуждение, отметив исключительную востребованность и своевременность.

Права переселенцев, мигрантов

Соотечественники возвращаются

Просьбы о помощи от лиц, проживающих на территории России длительное время и не оформивших своевременно по разным причинам разрешительные документы, поступают в адрес Уполномоченного регулярно. К сожалению, проблема легализации, получения удостоверяющих личность документов, остаётся актуальной.

Заявителям даются разъяснения и рекомендации (обращения № 13-13/324; 13-13/73513-13/1243; 13-13/2348; 13-13/2006; 13013/2247; 13-13/1444), оказывается помощь в получении подтверждающих документов из стран СНГ (обращения № 12-13/2928; 13-13/277; 12-13/3020, 13-13/740, 13-13/2415). К сожалению, нередко запросы, направленные в страны СНГ, исполняются некачественно. Так, бывший житель Таджикистана попросил Уполномоченного о содействии в получении нового свидетельства о рождении (обращение № 13-13/740). Первый документ ему был выдан без печати, во втором неверно указано место рождения. После вмешательства омбудсмена Таджикистана Зарифа Ализоды поступило новое свидетельство.

Житель г. Серова С. пожаловался Уполномоченному, что не может решить вопрос о получении паспорта, хотя родился на территории России и иного гражданства не принимал (обращение № 12-13/3336). Из-за того что мать С. несколько месяцев проживала на территории Украины, в выдаче паспорта сотрудниками ОУФМС в г. Серове было отказано. После проверки, проведённой по инициативе Уполномоченного, и изучения приведённых доводов руководством УФМС России по Свердловской области было принято решение о возможности признания С. гражданином Российской Федерации по рождению в соответствии с постановлением Конституционного суда РФ от 16.05.1996 № 12-П.

В аналогичной ситуации оказался и житель г. Екатеринбурга С. Он родился в Хабаровске, никогда не покидал территорию России, однако проверка его принадлежности к гражданству затянулась на длительное время из-за отсутствия сведений об отце, связь с которым заявитель не поддерживал (обращение № 13-13/2085). Ответы на запросы, направленные по прежнему месту жительства семьи С. в Хабаровский край, не поступали. По просьбе Уполномоченного обращение было рассмотрено ФМС России, давшей УФМС России по Свердловской области и УФМС России по Хабаровскому краю поручения о проведении проверки наличия у С. гражданства Российской Федерации.

По воле обстоятельств многие переселенцы из стран СНГ стали лицами без гражданства. Получить удостоверяющие личность документы они могут лишь в России, поскольку нет иной страны, готовой их принять. Однако данной категории жителей Свердловской области приходится обращаться за помощью к Уполномоченному, поскольку самостоятельно выполнить требования сотрудников Федеральной миграционной службы они не в силах. Так, не имеющая гражданства переселенка из Казахстана Н., проживающая в Невьянске, попросила помочь в составлении заявления для установления в судебном порядке факта нахождения её на иждивении у родителей мужа (обращение № 13-13/1058).

Муж Н. не смог устроиться на постоянную работу, имел лишь случайные заработки. Помощь была оказана, факт установлен, однако, по мнению Уполномоченного, данное обстоятельство просматривалось из представленных Н. документов. Семья Н. проживала с родителями мужа совместно.

Не смог самостоятельно решить возникшие проблемы и житель Екатеринбурга И. (обращение № 13-13/2304). Выходец из Казахстана, он длительное время жил с женой и дочерью в Германии, а после развода решил воссоединиться со своей матерью, ставшей к тому времени гражданкой России. Он обратился с ходатайством о приёме в российское гражданство в Консульство Российской Федерации в г. Гамбурге, в 2005 году получил российский паспорт и переехал в Екатеринбург. При обращении за выдачей паспорта дочерью И., достигшей 14-летия, сотрудники УФМС России по Свердловской области установили, что российским консульством паспорт ему был выдан необоснованно, поэтому российское гражданство необходимо принимать заново. И. представил все необходимые документы за исключением консульской справки об отсутствии гражданства Казахстана. Сотрудники Генерального консульства в Казахстане даже приблизительно не могли назвать дату готовности, а справка, выданная Управлением миграционной полиции Департамента внутренних дел г. Астаны, не принималась сотрудниками УФМС России по Свердловской области. В интересах И. Уполномоченный обратилась к директору ФМС России К. О. Ромодановскому. Согласно поступившему ответу, УФМС России по Свердловской области поручено организовать работы по урегулированию правового статуса И. и его дочери.

Некоторые заявители обращаются повторно, поскольку на протяжении многих лет не могут решить возникшие проблемы. Так, осуждённый Д. (обращение № 13-13/1710) впервые написал Уполномоченному в 2008 году. Он пожаловался на утрату паспорта советского образца во время следствия. В ходе длительной работы с обращением было установлено, что восстановить утраченный паспорт не представляется возможным. В силу сложившихся обстоятельств при распаде Советского Союза Д., родившийся на территории Азербайджана, временно проживавший в России и Украине, не приобрёл гражданства ни одного из этих государств. Уполномоченным были получены и переданы Д. документы, подтверждающие факт отсутствия гражданства, и даны необходимые разъяснения и рекомендации.

В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» документами, удостоверяющими личность лица без гражданства, может служить разрешение на временное проживание или вид на жительство лица без гражданства. Однако такие документы выдаются в разрешительном порядке, а наличие неснятой или непогашенной судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления является безусловным основанием отказа (п. 6 ст. 7, п. 5 ст. 9). Д. было рекомендовано после отбытия наказания обратиться в суд с ходатайством о досрочном снятии судимости. По просьбе адвоката Д. по данной ситуации Уполномоченным было подготовлено экспертное заключение.

Уполномоченным также были даны разъяснения и рекомендации осуждённым, ещё отбывающим наказание в местах лишения свободы, которые обеспокоены тем, что вопрос по оформлению действительных удостоверяющих личность документов не удаётся решить (обращения осуждённых С. (ИК-52) и К. (ЛИУ-23) № 13-13/1444). Многие осуждённые, утратившие паспорт до осуждения либо имеющие паспорт советского образца, беспокоятся о получении удостоверяющего личность документа. К сожалению, проведенные проверки свидетельствуют о том, что своевременно заявления осуждённых в подразделения ФМС не передаются.

Осуждённый П., отбывающий наказание в ИК-3, написал, что уже несколько лет не может получить ответ на вопрос, когда ему будет выдан новый паспорт (обращение № 13-13/347). Проверкой установлено, что сотрудниками исправительного учреждения была проведена большая работа по получению документов о наличии регистрации по месту жительства. В связи с отсутствием сведений о регистрации на 6 февраля 1992 года, свидетельствующей о том, что П. приобрёл гражданство автоматически, его заявление в территориальное подразделение Федеральной миграционной службы не передавалось. Однако начальник УФМС России по Свердловской области В. В. Прибавкин заверил Уполномоченного, что в связи с изменениями, внесёнными в Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», П. необходимо обратиться с заявлением об установлении его принадлежности к гражданству Российской Федерации, после чего возможно будет документировать П. паспортом. По настоянию Уполномоченного заявление П. было передано в ОУФМС России по Свердловской области в г. Краснотурьинске.

Многолетний опыт работы Уполномоченного свидетельствует о том, что одной из самых тяжёлых проблем является легализация лиц без гражданства, имеющих судимость. Лица без гражданства, осуждённые за совершение умышленного преступления на территории России, после отбытия назначенного судом наказания могут вновь на длительный, а порой и на неопределенный срок оказаться за решёткой.

В соответствии со ст. 25.10 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» **в случае, если пребывание иностранного гражданина или лица без гражданства создаёт реальную угрозу безопасности государства либо общественному порядку, в целях защиты прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации.**

В отношении подлежащих освобождению иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших умышленное преступление на территории России, направляются документы для подготовки решения о нежелательности их пребывания (проживания) на территории страны.

Однако обращения в адрес Уполномоченного свидетельствуют о том, что своевременно документы, необходимые для пересечения границы, готовы не всегда. **В таких случаях по ходатайству сотрудников Федеральной миграционной службы иностранные граждане и лица без гражданства после освобождения решением суда помещаются в спецприёмник до исполнения решения о депортации.**

Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства уравнены в своих правах и обязанностях. При принятии решения о нежелательности пребывания, депортации, выдворении гражданская принадлежность того или иного лица никем не учитывается, и никто не задаётся вопросом о возможности исполнения принятого решения.

В специальном приёмнике ЦИАЗ ММУ МВД России «Нижнетагильское» на основании постановления Тагилстроевского районного суда г. Нижнего Тагила от 24.09.2012 содержится выходец из Абхазии, грузин по национальности Г. За период, прошедший после помещения его в спецприёмник, определить его гражданскую принадлежность и страну, готовую принять, сотрудникам УФМС России по Свердловской области не удалось. После длительной переписки Консульством Грузии в оформлении удостоверяющих личность документов Г. было отказано.

Как проинформировал Уполномоченного и. о. начальника ЛИУ-51 В. В. Начиков, исправительным учреждением работа по определению гражданской принадлежности Г. началась за четыре года до освобождения. Было достоверно установлено, что гражданство России Г. не приобрёл, в приговоре суда Г. назван гражданином Грузии лишь на основании того факта, что паспорт СССР ему был выдан 23 сентября 1977 года ОВД Грузинской ССР.

По просьбе Уполномоченного юрист правозащитной сети «Миграция и право» И. Ю. Некрасова помогла Г. в отмене решения о нежелательности его пребывания в России в связи с невозможностью выезда за пределы страны. Но ходатайство судом было отклонено. Г. продолжает оставаться в спецприёмнике, сотрудники которого крайне обеспокоены состоянием здоровья своего подопечного и уже неоднократно вызывали ему скорую помощь.

Решением Ивдельского городского суда 13 августа 2013 года в спецприёмник УМВД г. Нижнего Тагила был помещён уроженец Казахстана К. В письме Уполномоченному (обращение № 13-13/2303) К. утверждает, что проживает в России с 2003 года, регистрации не имел, а паспорт утрачен во время пожара. Администрация ИК-56 на вопрос о мерах, принятых для определения гражданской принадлежности К. во время отбытия наказания, представила лишь материалы, свидетельствующие об отсутствии российского гражданства. Несмотря на то что в личном деле отсутствовали какие-либо документы, удостоверяющие личность и гражданство К., Министерством юстиции РФ было принято распоряжение о нежелательности пребывания К. на территории России. Работа по обращению продолжается, при необходимости К. будет оказана юридическая помощь.

При принятии решений о нежелательности пребывания иностранного гражданина на территории РФ нередко не принимаются во внимание конкретные обстоятельства, имеющие принципиальное значение. В адрес Уполномоченного обращаются переселенцы из стран СНГ, представители коренных российских народов, чьи дети совершили преступление, не успев принять российское гражданство. Несмотря на то что принятое Минюстом России решение законно, депортация лиц, тесно связанных с Российской Федерацией, имеющих близких родственников, являющихся российскими гражданами, приведёт к нарушению права на уважение частной жизни, гарантированного ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Уполномоченный полагает, что каждому иностранному гражданину необходимо разъяснять право на обжалование принятого в отношении него решения и обеспечить реализацию данного права.

Рассматривая ходатайства представителей Федеральной миграционной службы о помещении иностранных граждан и лиц без гражданства в спецприёмник, суды могут и должны, по мнению Уполномоченного, оценивать конкретные обстоятельства, а также возможность исполнения принятого решения, что позволит исключить или хотя бы минимизировать количество случаев лишения свободы на длительный срок лиц без гражданства. Такая практика стала складываться и в нашей области.

Осуждённому Д. (обращение № 13-13/2332), отбывшему наказание в ИК-10, была оказана юридическая помощь, и судья Чкаловского районного суда г. Екатеринбурга Н. О. Тараненко оставил без удовлетворения заявление УФМС России по Свердловской области о содержании Д., подлежащего депортации, в специальном приёмнике, до исполнения решения о депортации. Оценив личность Д., основываясь на положениях Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, на практике Европейского суда по правам человека, суд посчитал помещение Д. в специальный приёмник недопустимым с точки зрения принципов разумности и справедливости. Д. намерен обжаловать и решение Министерства юстиции РФ о нежелательности пребывания на территории России, поскольку является русским по национальности, до осуждения проживал в России, его жена и мать являются российскими гражданами, а со страной исхода, Узбекистаном, его давно уже ничего не связывает.

Житель Алапаевска Н. (обращение № 13-13/139) рассказал Уполномоченному, что переехал вместе с родителями из Республики Кыргызстан в 1997 году, гражданство Кыргызстана утратил, что подтверждается справкой, выданной Генеральным консульством Кыргызстана, однако российского гражданства не приобрёл. При оформлении документов на получение российского гражданства у К. выявлено заболевание, представляющее угрозу для окружающих, и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека было принято решение о нежелательности пребывания (проживания) Н. на территории России. Не принято во внимание то обстоятельство, что вернуться в страну исхода Н. не имеет возможности, а без получения необходимого лечения он может представлять ещё большую угрозу для окружающих. По просьбе Уполномоченного Н. оказывает юридическую помощь представитель правозащитной организации «Миграция и право» И. Ю. Некрасова.

К сожалению, судьбоносные для иностранных граждан и лиц без гражданства решения могут быть приняты по ошибке или просто по халатности. Так, Управление по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека приняло решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации жителя г. Асбеста Б. (обращение № 13-13/965). В ходе проверки установлено, что при освидетельствовании в ГБУЗ СО «ОЦ СПИД и ИЗ» в августе 2012 года Б. был выставлен предварительный диагноз «очаговый туберкулёз верхней доли слева». Назначено дообследование, на которое Б. явиться не смог по объективным причинам: он является инвалидом 1-й группы, не имеет ноги и для проезда в Екатеринбург нуждается в выделении транспорта. Дополнительное обследование и лечение Б. прошёл позже. Медики установили, что первоначально диагноз поставлен ошибочно. Однако отменить уже принятое решение Роспотребнадзора возможно было лишь в судебном порядке.

После вмешательства Уполномоченного несправедливое решение отменено Кировским районным судом г. Екатеринбурга. Руководитель Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Свердловской области С. В. Кузьмин проинформировал Уполномоченного, что возникшая ситуация стала возможна в результате низкой личной ответственности руководителей уполномоченных медицинских учреждений и ответственных исполнителей.

Уполномоченный регулярно посещает специальный приёмник Центра по исполнению административного законодательства УМВД РФ по г. Екатеринбургу и спецприёмник для содержания лиц, арестованных в административном порядке ММУ МВД России «Нижнетагильское», где находятся иностранные граждане в ожидании исполнения решения о выдворении. Как правило, все они признают, что по разным причинам действительно не вставали на миграционный учёт, работали нелегально, в связи с чем понесли заслуженное наказание. В случае утраты документов исполнение судебного решения о выдворении может растянуться на длительный срок, иностранные граждане просят Уполномоченного оказать помощь в выезде.

С восстановлением документов связано и обращение (№ 13-13/1802) гражданина Казахстана Г. Решение о его выдворении принято Верх-Исетским судом г. Екатеринбурга 6 мая 2013 года. Паспорт Г. утратил, однако имел при себе много иных документов, свидетельствующих о принадлежности к гражданству Республики Казахстан. Г. был оперативно опрошен сотрудниками УФМС России по Свердловской области, материалы 15 мая 2013 года переданы в Генеральное консульство Казахстана в г. Казани. По просьбе Г. его письмо с просьбой о документировании было направлено консулу, но ответы не поступили. Уполномоченный обратился за содействием в выдаче Г. свидетельства на возвращение к омбудсмену Республики Казахстан А. О. Шакирову. С просьбой о содействии в документировании Уполномоченный обратилась в консульские учреждения и правозащитные организации стран исхода.

В 2013 году Уполномоченному стали поступать жалобы от родственников иностранных граждан, которым было отказано во въезде на территорию России. Жена гражданина Кыргызстана написала, что не может даже предположить, по какой причине её муж, проживавший в России на законных основаниях много лет, не смог вернуться (обращение № 13-13/114).

В соответствии со ст. 26, 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранному гражданину может быть не разрешён въезд на территорию России в случаях, если он нарушил правила пересечения границы, представил подложные документы, имеет неснятую или непогашенную судимость, в период своего предыдущего пребывания уклонился от уплаты налога или административного штрафа или не возместил расходы, связанные со своим выдворением, два и более раза в течение трёх лет привлекался к административной ответственности за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации и т.д. Порой ограничения выставляются автоматически, без уведомления иностранного гражданина, который может временно стать «невъездным» даже в случае неоднократного привлечения к административной ответственности за переход дороги в неположенном месте. Неосведомленность об установлении ограничений приводит к тому, что иностранные граждане лишены права на обжалование принятого в отношении них решения.

Так, гражданин России В. сообщил Уполномоченному (обращение № 13-13-1853), что в транзитной зоне аэропорта Кольцово в ожидании ближайшего обратного рейса в Ереван неделю провела его жена, гражданка Армении. О том, что 27 мая 2013 года в отношении неё УФМС России по Свердловской области было принято решение о неразрешении въезда на территорию РФ сроком до 24 апреля 2016 года, она не знала и приехала к мужу с малолетним ребёнком, являющимся российским гражданином. Позже В. обратился в УФМС России по Свердловской области с ходатайством о снятии ограничений на въезд своей жены, и его ходатайство было удовлетворено на основании положений ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ч. 1 ст. 27 и ч. 2 ст. 38 Конституции РФ.

Граждане Таджикистана Д. и К. просили Уполномоченного (обращения № 13-13/570, 13-13/2208) разъяснить, как можно узнать о наличии либо отсутствии ограничений на свой въезд. Согласно разъяснениям, данным и. о. представителя МИД России в г. Екатеринбурге А. С. Чесноковым, в соответствии со сложившимся порядком иностранным гражданам за сведениями о возможно имеющемся в их отношении запрете на въезд в Российскую Федерацию рекомендуется заблаговременно обращаться в дипломатические и консульские учреждения своих государств в Москве, которые в установленном порядке запросят данную информацию в российских органах.

Практика работы Уполномоченного свидетельствует о том, что **не всегда представители правоохранительных и судебных органов проявляют необходимую принципиальность даже по отношению к иностранным гражданам, совершившим на территории России тяжкое преступление**. Так, гражданин Азербайджана М. попросил о содействии в отмене решения о выдворении, поскольку в России проживают его жена и дети (обращение № 13-13/259). Однако было установлено, что М. не зарегистрировал свой брак, а, по словам его гражданской жены, она не намерена продолжать отношения, поскольку М. не заботился о своих детях и материально семью не поддерживал. Женщина утверждала, что М. представлял опасность для неё и детей, неоднократно высказывал угрозы. Эту информацию подтвердили сотрудники полиции: М. систематически нарушал общественный порядок, злоупотреблял спиртными напитками, на него неоднократно поступали заявления от супруги за нанесение телесных повреждений и жалобы со стороны соседей. По информации, поступившей из УФМС России по Свердловской области, М. стоял на миграционном учёте, продлевая регистрацию каждые три месяца, с ходатайствами о выдаче разрешения на временное проживание не обращался, разрешения на работу не получал и не имел источника дохода.

Незадолго до привлечения к ответственности за нарушение режима пребывания в России М. был осуждён за совершение преступления, относящегося к категории тяжких. Однако, несмотря на наличие оснований, материалы для вынесения решения о нежелательности его пребывания на территории страны в Минюст России исправительным учреждением не направлялись — срок наказания истёк до вступления приговора в силу. За умышленное нанесение тяжкого вреда здоровью М. был приговорён лишь к пяти месяцам лишения свободы, которые на момент оглашения приговора фактически отбыл в СИЗО-1.

При назначении столь мягкого наказания судья Кировского районного суда посчитала, что М. заслуживает снисхождения. По мнению судьи, М. имеет в России постоянное место жительства и постоянную работу, у него на иждивении находятся трое несовершеннолетних детей. В судебном заседании рассматривалась справка с места работы, заверенная надлежащим образом, согласно которой М. работал разнорабочим в закусочной. Руководителем данного ООО является человек со схожей фамилией и отчеством. Представленные в суд документы не вызвали сомнений и у представителя государственного обвинения.

Уполномоченный проинформировала о выявленных обстоятельствах председателя Свердловского областного суда А. А. Дементьева и прокурора Свердловской области С. А. Охлопкова.

Согласно письму заместителя председателя Свердловского областного суда В. В. Хрущелёва, столь мягкий приговор М. объясняется особым порядком рассмотрения уголовного дела и совокупностью смягчающих наказание обстоятельств, которые не были оспорены и опровергнуты стороной обвинения в судебном заседании.

(Продолжение на 9-й стр.).