

Специальный доклад

«Анализ обращений поступивших к Уполномоченному по правам человека в автономном округе от лиц, находящихся в местах принудительного содержания»

(март, 2019 года)

Стребкова Наталья Васильевна,
Уполномоченный по правам человека
в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

Рассмотрение обращений лиц, находящихся в местах принудительного содержания, одно из самых объемных и трудозатратных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

Частью 4 статьи 12 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации регламентировано право осужденных обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами к Уполномоченному по правам человека. Кроме того, законодателем установлено, что предложения, заявления, ходатайства и жалобы осужденных к аресту, содержанию в дисциплинарной воинской части, лишению свободы, смертной казни, адресованные Уполномоченному по правам человека, и ответы на них цензуре не подлежат. Указанные предложения, заявления, ходатайства и жалобы не позднее одного рабочего дня передаются операторам связи для их доставки по принадлежности.



Статья 24 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации предоставляет Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации право при исполнении служебных обязанностей посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, пределах соответствующих территорий без специального на то разрешения. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации при осуществлении своих полномочий вправе беседовать с осужденными наедине в условиях, позволяющих представителю администрации учреждения или органа, исполняющего наказания, видеть беседующих, но не слышать их.

Таким образом, законодатель, предоставляя Уполномоченному исключительное право на беспрепятственное посещение исправительных

учреждений и общение с осужденными, одновременно возлагает на Уполномоченного и обязанность за соблюдением прав граждан в условиях изоляции от общества.

Защите прав осужденных, находящихся в местах лишения свободы, Уполномоченным по правам человека в автономном округе уделяется особое внимание, поскольку у этой категории граждан возможности самостоятельно защищать свои права серьезно ограничены.

Осужденные, отбывающие наказание на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, активно используют свое право на обращение к Уполномоченному по правам человека. Из года в год обращения от лиц, содержащихся в местах лишения свободы, составляют практически одну пятую часть от общего числа всех обращений, поступающих к Уполномоченному.

При анализе обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека в автономном округе от лиц, находящихся в местах принудительного содержания, важно определить место таких обращений в общем количестве всех обращений, поступивших в адрес Уполномоченного. Общий подробный анализ обращений представлен Уполномоченным в ежегодных докладах о соблюдении и защите прав, свобод и законных

интересов человека и гражданина в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. Видится важным остановиться только на основных показателях деятельности Уполномоченного по рассмотрению обращений граждан.

В 2018 году к Уполномоченному поступило 2 234 обращения, из них 1 566 обращений – по реализации прав человека, в том числе жалоб на действия (бездействие) или решения различных органов власти и должностных лиц, 668 обращений за консультационной помощью (рисунок 1).

В среднем на 10 тысяч населения Югры приходится порядка

Общее количество обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека в 2016-2018 годах



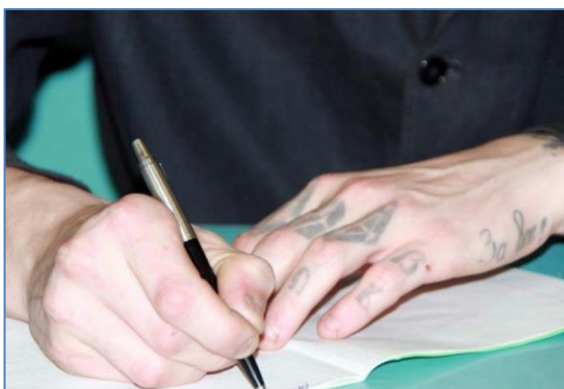
Рис. 1

13 обращений. Общее количество обращений представлено двумя количественными показателями:

обращения по вопросам реализации прав человека, включая жалобы на действия (бездействие) или решения различных органов власти, организаций и (или) решения их должностных лиц (далее также – обращения, жалобы);

обращения за консультационной помощью.

Ежегодно показатель количества обращений растет с 1510 обращений в 2016 году до 2234 обращений – в 2018 году. За три года показатель количества обращений увеличился на 32 %. В общем показателе обращений



за три истекших года 23 % (1373) обращений составляют обращения заявителей, обратившихся за консультационной помощью (в 2018 году – 668 обращений, что составляет 30 %; в 2017 году – 603 обращения, что составляет 27 %; 2016 – 102 обращения, или 7 %).

Показатель количества обращений по реализации прав человека, включая жалобы на действия (бездействие) или решения различных органов власти и должностных лиц по годам также показывает увеличение в среднем на 10 % (в 2016 году – 1408 обращений, в 2017 – 1554, в 2018 – 1566)

Анализ обращений поступивших к Уполномоченному по правам человека в автономном округе является одним из инструментов оценки состояния дел в сфере соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Для более детального и объективного анализа жалоб и обращений к Уполномоченному далее в докладе вся статистическая и аналитическая информация представляется без учета обращений граждан за консультационной помощью.

Анализ обращений по категориям заявителей позволяет выделить актуальные проблемы,

Доля обращений лиц, находящихся в МПС от общего количества обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека за 2016-2018 годы
(без учета консультационного приема)

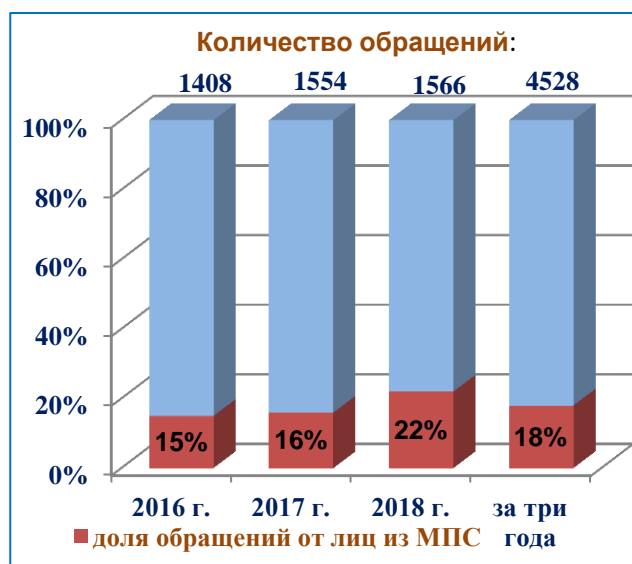


Рис. 2

относящиеся к какой-либо категории граждан, и констатировать, насколько данные проблемы указывают на признаки социально незащищенной категории граждан или на гражданскую активность данной категории заявителей. Распределение обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, по категориям граждан подтверждает, что наиболее активная группа заявителей – это лица, находящиеся в МПС, т.е. в изоляторах временного содержания территориальных органов внутренних дел, следственном изоляторе, исправительных колониях и лечебно-исправительном учреждении системы ФСИН России. Доля обращений от лиц, находящихся в МПС и (или) в их интересах, на протяжении трех лет увеличивается, в 2018 году она составляет 22 % (342 обращения из 1566) от общего количества обратившихся в адрес Уполномоченного (рисунок 2). Общий показатель доли обращений от лиц, находящихся в МПС, за три последних года равен 18 % (801 обращение из 4538).

**Количество
обращений лиц, находящихся в
МПС, к Уполномоченному по
правам человека за 2016-2018 годы**
(без учета обращений за консультационной
помощью)

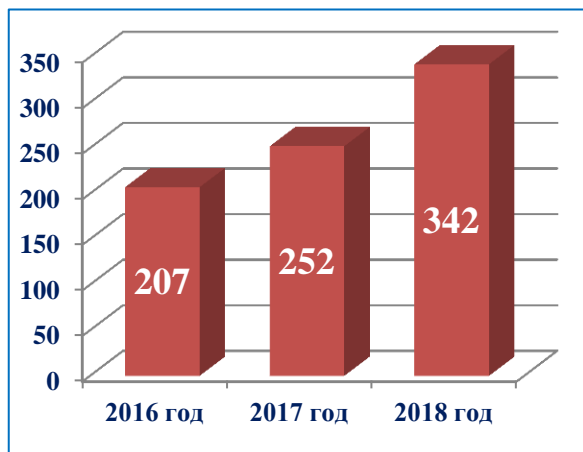


Рис. 3

граждан, находящихся в местах принудительного содержания о деятельности Уполномоченного по правам человека в автономном округе (рисунок 3).

Распределение обращений от лиц, находящихся в МПС, по группам конституционных прав указывает на их схожесть с другими обращениями граждан по отнесению к типичным группам конституционных прав (рисунок 4).

**Классификация обращений лиц, находящихся в МПС, к Уполномоченному по
правам человека за 2016-2018 годы,
по группам конституционных прав граждан**

Ежегодный рост количества обращений (в 2016 году – 207 обращений, в 2017 году – 252 обращений, в 2018 году – 342 обращений) обусловлен не только организацией выездных личных приемов граждан Уполномоченным в изоляторах временного содержания территориальных органов внутренних дел, следственном изоляторе, исправительных колониях и лечебно-исправительном учреждении системы ФСИН России, но и большой систематической работой по рассмотрению обращений данной категории лиц, информированностью

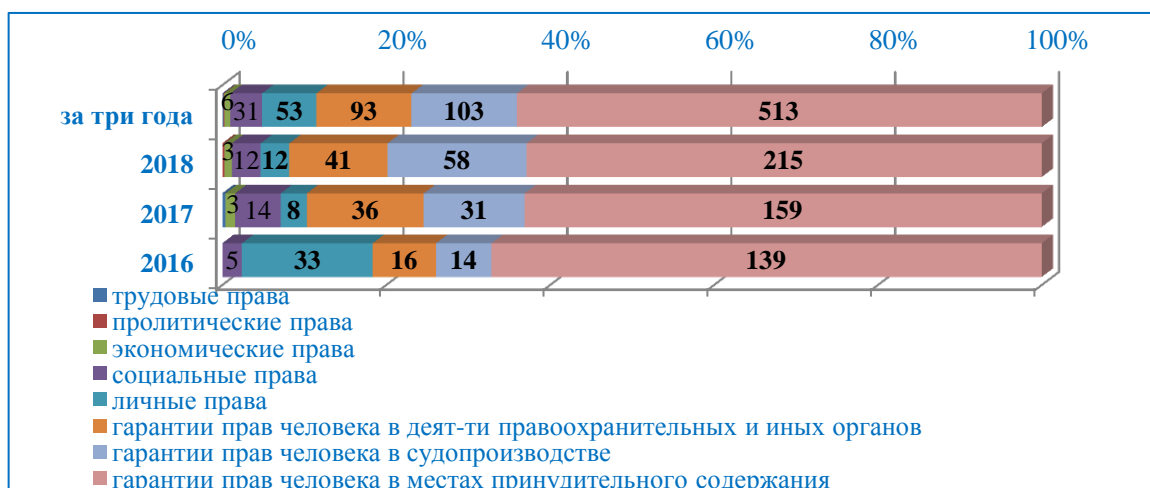


Рис. 4

Обращения от и в интересах лиц, находящихся в МПС, затрагивают все группы условно выделенных конституционных прав, за исключением группы культурных прав, т.е. граждан, находящихся в МПС, интересуют не только вопросы, связанные с их правами в МПС, но и другие вопросы, затрагивающие их социальные права, в том числе на жилище, на пенсионное обеспечение, на жилищно-коммунальные услуги по жилью, которое осталось у них по месту прежнего проживания и т.п. Некоторые граждане, оказавшись в МПС, беспокоятся за свою семью, к примеру, за назначение опеки над их оставленными детьми или за жилищные условия своих пожилых родителей.

Наименьшую долю обращений от и в интересах лиц, находящихся в МПС, составляют обращения по вопросам трудовых, политических и экономических прав. Это единичные обращения, поступившие к Уполномоченному по правам человека в течение трех последних лет.

На долю обращений по вопросам социальных прав граждан, находящихся в МПС, приходится от 2 % до 6 % от общего количества обращений от лиц данной категории. В основном это обращения по пенсионному обеспечению, жилищным вопросам, социальной поддержке при освобождении из МПС и ресоциализации.

От 7 до 17 % обращений содержат вопросы судопроизводства в отношении лиц, содержащихся в МПС. Показатель как доли так и количества обращений в данной подгруппе с каждым годом увеличивается (в 2016 году – 7 % (14), в 2017 году – 12 % (31), в 2018 году – 17 % (58)) Как правило, в данных обращения заявители не согласны с приговором суда или выражают недоверие назначенному адвокату, просят помощи у Уполномоченного представлять их интересы в уголовном процессе. В ответ на данные

обращения Уполномоченным даются подробные ответы о порядке обжалования приговора суда, действий (бездействий) адвоката, об отсутствии полномочий Уполномоченного по правам человека представлять интересы граждан в судебном процессе по уголовному праву.

Каждое седьмое обращение от лиц, содержащихся в МПС, указывает на нарушение их прав правоохранными органами. Данные обращения составляют долю от 8 до 14 % от общего количества обращений, поступивших в адрес Уполномоченного от лиц, содержащихся в МПС. Количественный показатель данных обращений в течение трех последних лет увеличивается (2016 год - 16, 2017 год – 36, 2018 год – 41), вместе с тем динамики роста долевого показателя не наблюдается (2016 год - 8 %, 2017 год – 14 %, 2018 год – 12 %). Тем самым, можно констатировать, что увеличение количественного показателя обусловлено ростом общего количества обращений. В большей части своей это жалобы на действия органов следствия и дознания, в том числе необоснованное задержание, несоблюдение процессуальных норм, психологическое давление, применение физического воздействия и др. Такого рода обращения рассматриваются Уполномоченным посредством направления запросов в органы прокуратуры для проведения проверочных мероприятий в отношении деятельности сотрудников правоохранительных органов.

Рассматривая классификацию обращений, направленных от граждан, содержащихся в МПС, или в их интересах, отмечается, что максимальное количество обращений, поступивших в адрес Уполномоченного по правам человека, в разрезе укрупненных групп конституционных прав, составляют обращения, содержащие вопросы гарантий прав человека в местах принудительного содержания, что является вполне закономерным, так как данные гарантии в жизненной ситуации, которой оказались граждане, наиболее актуальны.

Ежегодно более чем в 60 % обращений граждане, содержащиеся в местах принудительного содержания, поднимают вопросы гарантий прав человека в местах принудительного содержания, в том числе вопросы условий содержания, медицинской помощи, действий сотрудников и др.

Количество обращений от и в интересах лиц, содержащихся в МПС, в группе гарантий прав человека в местах принудительного содержания с каждым годом увеличивается: 2016 год – 139, в 2017 год – 159, 2018 год – 215 обращений. Доля обращений в группе гарантий прав человека в местах принудительного содержания от общего количества обращений от лиц из МПС в последние два года остается стабильной и равна 63 %.

В 2018 году классификация обращений от и в интересах лиц, находящихся в МПС, подтверждает общую тенденцию актуальных для данной категории граждан групп конституционных прав (рисунок 4А). На первом месте (63 %) обращения по вопросам гарантий прав человека в МПС, на втором - вопросы судопроизводства (17 %), на третьем – гарантии прав человека в деятельности правоохранительных и иных органов (12 %).

Учитывая приоритетность обращений группы гарантий прав человека в местах принудительного содержания, целесообразно проанализировать данную подгруппу обращений в разрезе типовых вопросов (рисунок 5).

Классификация обращений, поступивших к Уполномоченному в 2018 году, от лиц, находящихся в МПС, по группам

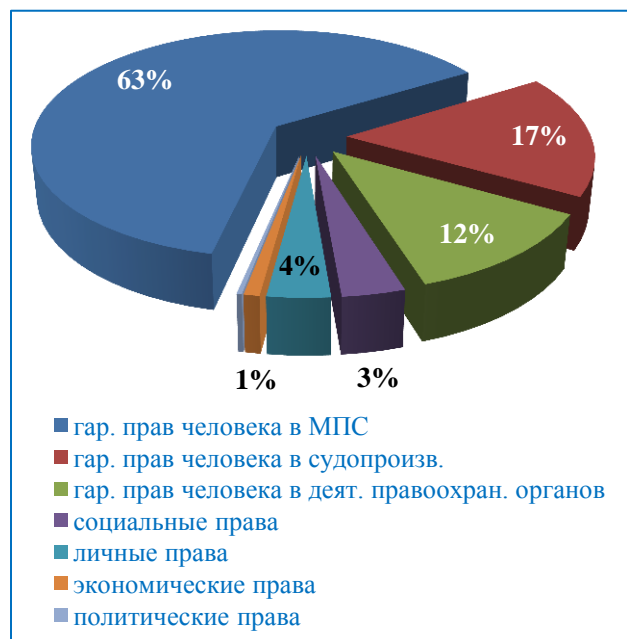


Рис. 4А

Удельный вес обращений от и в интересах лиц, находящихся в МПС, за 2016-2018 годы, в разрезе группы гарантии прав человека в местах принудительного содержания

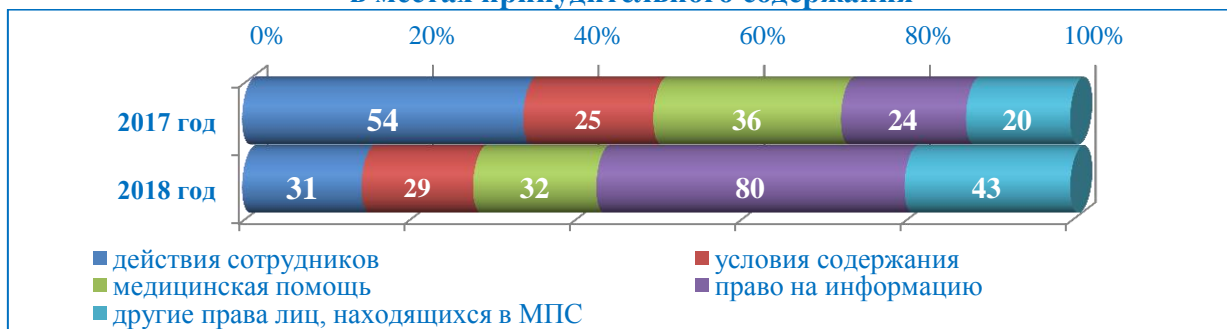


Рис. 5

Как видно из диаграммы, обращения в рамках группы гарантий прав человека в местах принудительного содержания условно разделены на 5 подгрупп конституционных прав:

действия (бездействия) сотрудников МПС,

условия содержания,

медицинская помощь,

право на информацию,

другие права лиц, находящихся в МПС (в данную подгруппу включены следующие типовые вопросы: условно-досрочное освобождение, освобождение от наказания в связи с тяжелой болезнью, право на помилование, право на труд, перевод в другое учреждение и др.).

Если в 2017 году большая доля (21 %) обращений содержала жалобы на действия сотрудников МПС, то в 2018 году наибольшая доля (23 %) обращений от лиц из МПС приходится на подгруппу прав на информацию. Как правило, это обращения в адрес Уполномоченного с просьбой выслать юридическую литературу: Уголовно-процессуальный кодекс, Уголовный кодекс, нормативные правовые акты, регламентирующие требования к содержанию обвиняемых, подозреваемых, осужденных, и другие нормативные правовые акты, необходимые данной категории граждан для защиты своих прав.

Доля жалоб, поступивших к Уполномоченному, на действия сотрудников в 2018 году в сравнении с 2017 годом снизилась в два раза с 21 % (54 обращения из 252) до 9 % (31 и- 342).

Также в 2018 году в сравнении с 2017 годом уменьшилась на 2 % (с 10 % до 8 %) доля обращений, содержащих жалобы на условия содержания в

изоляторах временного содержания территориальных органов внутренних дел, следственном изоляторе, исправительных колониях и лечебно-исправительном учреждении системы ФСИН России, однако количество обращений незначительно увеличилось, что объясняется увеличением общего



количества обращений от лиц, содержащихся в МПС. Более детальная информация об обращениях по вопросам условий содержания, выявленных нарушениях, причинах допущенных нарушений, результатах рассмотрения данных обращений представлена Уполномоченным в следующих разделах настоящего специального доклада.

Особое внимание в докладе уделено обращениям граждан, находящихся в МПС, по вопросам медицинской помощи. В 2017 году каждое 7 обращение (14 %) содержало жалобы на ненадлежащее качество оказания медицинских услуг, отсутствие необходимых лекарственных препаратов и неоказание медицинской помощи. В 2018 году доля обращений по вопросам медицинской помощи снизилась до 9 % (32 обращения), но осталась на третьем месте в рейтинге вопросов, изложенных в обращениях граждан из МПС, что указывает на актуальность вопроса медицинской помощи для лиц, находящихся в МПС.

В рамках проводимого анализа обращений, поступивших в адрес Уполномоченного по правам человека, от лиц, находящихся в МПС, целесообразно рассмотреть показатели в разрезе объектов содержания (рисунок 6).

Общее количество обращений в 2018 году в сравнении с 2017 годом в каждом из объектов содержания возросло: в следственном изоляторе в 1,6 раз, в изоляторах временного содержания

территориальных органов внутренних дел в 1,3 раза, в исправительных колониях в 1,2 раза, за исключением лечебно-исправительного учреждения системы ФСИН России, где количество обращений в адрес Уполномоченного, напротив, снизилось в 2 раза. Наибольшее количество

Количество обращений лиц, находящихся в МПС, поступивших к Уполномоченному в разрезе объектов содержания

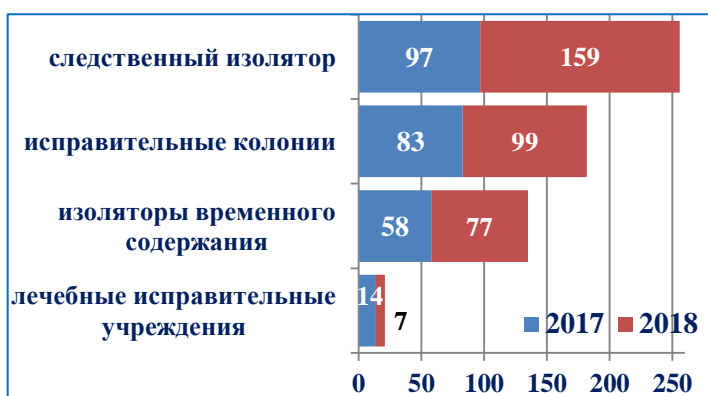


Рис. 6

обращений, как правило, поступает от или в интересах лиц, находящихся в следственном изоляторе, в сравнении с другими объектами содержания, что обусловлено желанием граждан, попавших в следственный изолятор, снять с себя предъявленные обвинения и отстоять свои права на надлежащие условия содержания. Наименьшее количество обращений поступает от граждан, содержащихся в лечебной исправительной колонии, что объясняется, в первую очередь, меньшим количеством осужденных, находящихся в лечебных исправительных учреждениях и более лояльными условиями содержания осужденных.

Анализ обращений, поступивших от лиц, находящихся в лечебной исправительной колонии, в разрезе конституционных прав граждан также указывает, что вопросы гарантий прав человека в МПС волнуют осужденных, отбывающих наказание в лечебной исправительной колонии, в меньшей степени – в 2018 году по данному вопросу в аппарате Уполномоченного зарегистрировано только одно обращение (рисунок 7).

Удельный вес обращений, поступивших в 2018 году от лиц и (или) в защиту лиц, находящихся в МПС, в разрезе групп конституционных прав



Рис. 7

Учитывая, что в 2018 году в адрес Уполномоченного поступило только 7 обращений от осужденных, отбывающих наказание в лечебной исправительной колонии, большая доля (3 из 7 обращений) приходится на обращения по вопросам личных прав, а именно получение гражданства Российской Федерации, замена паспорта гражданина СССР. Вопросы получения российского гражданства задают и лица, отбывающие наказание в других исправительных колониях, доля таких обращений составляет 4 % (7 обращений из 159).

Большой спектр вопросов представлен 7 группами конституционных прав в обращениях от лиц, содержащихся в следственном изоляторе. Вопросы, относящиеся только к трем группам конституционных прав, содержатся в обращениях лиц, находящихся в изоляторах временного содержания. Это вопросы гарантий прав человека в судопроизводстве, гарантий прав человека в деятельности правоохранительных органов и гарантии прав человека в МПС, т.е. группы конституционных прав являющиеся для лиц, содержащихся в МПС, самыми актуальными. Обращения обвиняемых, подозреваемых, подследственных и осужденных, находящихся в следственном изоляторе в большинстве своем содержат

жалобы на деятельность правоохранительных органов и их должностных лиц, ведущих следственно-розыскные мероприятия.

Вопросы социальных прав граждан, в том числе пенсионное обеспечение и жилищные вопросы, задаются лицами, которые уже отбывают наказание в исправительных колониях.

Сравнительный анализ в разрезе объектов содержания в группе гарантий прав человека в МПС показывает, что на условия содержания как и на медицинскую помощь больше всего жалоб от лиц, находящихся в изоляторах временного содержания (рисунок 8). На действия сотрудников в большей мере жалуются лица, находящиеся в исправительных колониях. Реализуют свое право на информацию посредством многочисленных просьб о предоставлении юридической литературы лица, содержащиеся в следственных изоляторах.

Удельный вес обращений, поступивших в адрес Уполномоченного в 2018 году, в группе гарантии прав человека, находящихся в местах принудительного содержания, в разрезе объектов содержания

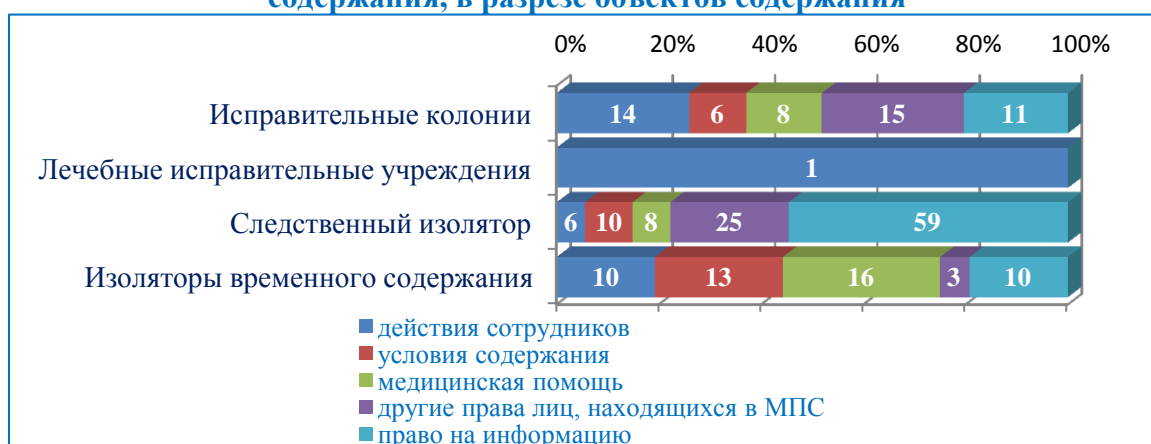


Рис. 8

Распределение обращений, поступивших к Уполномоченному в 2018 году, по основным подгруппам жалоб в группе гарантий прав человека в МПС показывает рейтинговый ряд частоты задаваемых вопросов (рисунок 9).

В подгруппе прав на информацию, которая составляет 37% от количества обращений в группе гарантий прав человека в МПС, самым актуальным вопросом, как уже говорилось выше, является вопрос отсутствия юридической литературы, имеются несколько жалоб на нарушение сроков отправления корреспонденции.

Распределение обращений, поступивших к Уполномоченному в 2018 году, по основным подгруппам жалоб в группе гарантий прав человека в МПС



Рис. 9

В подгруппе медицинской помощи наибольшее количество жалоб на неоказание медицинской помощи. Вопросы применения психологического давления и физического воздействия являются основными в подгруппе жалоб на действия сотрудников. В подгруппе жалоб об условиях содержания первостепенными стали вопросы несоблюдения санитарно-гигиенических требований и материально-бытовое обеспечение.

При рассмотрении обращений от или в защиту лиц, содержащихся в МПС, Уполномоченным устанавливается, соблюдены ли права и свободы человека. В случае выявления нарушений прав и свобод и (или) препятствий в реализации прав заявителя Уполномоченным принимаются решения, направленные на восстановление нарушенных прав. В целях объективного и полного рассмотрения обращений аппаратом Уполномоченного проводятся проверки по фактам, изложенным в обращениях граждан. Наиболее часто используемым механизмом проведения проверок является направление запросов в компетентные органы, привлечение экспертов для анализа и поиска законных путей разрешения в сложившейся трудной ситуации у заявителя. По результатам проверочных мероприятий в случае выявления нарушений прав граждан – права восстанавливаются, в случае отсутствия нарушений прав граждан – заявителю дается развернутый разъяснительный ответ (рисунок 10).

**Блок-схема
результатов рассмотрения обращений граждан, поступивших в адрес
Уполномоченного по правам человека в 2018 году, от или в защиту лиц,
находящихся в местах принудительного содержания
(без консультационного приема)**



Рис. 10

В 2018 году доля обращений, по изложенным фактам которых были проведены проверочные мероприятия, составляла 48 % (161 обращение из 334). Это в большинстве своем обращения по вопросам гарантий прав человека в местах принудительного содержания, гарантий прав человека в деятельности правоохранительных органов.

Результаты проверочных мероприятий, проведенных по обращениям лиц, находящихся в МПС, за 2018 год



Рис. 11

По результатам проверочных мероприятий в рамках рассмотрения обращений за 2018 год в 10 случаях выявлены нарушения прав граждан и права восстановлены, что составляет 6 % обращений от количества обращений, по которым проведены проверочные мероприятия (рисунок 11).

Права лиц, находящихся в местах принудительного содержания, восстановлены в части вопросов обеспечения данных лиц одеждой, оказания необходимой и качественной медицинской помощи, обеспечения

условий, соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям и других.

Доля обращений, где заявителю оказана помощь в дальнейшей реализации прав от количества обращений, по которым проведены проверочные мероприятия, составляет 37 %. Среди таких обращений – пенсионное обеспечение (исчисление трудового стажа), обеспечение лекарственными препаратами, перевод в другую исправительную колонию, размер платы за коммунальные услуги в жилом помещении, где ранее проживал заявитель до задержания, обеспечение исполнительного судопроизводства, оказание бесплатной юридической помощи и другие.

Более половины обращений (52 %), поступивших в адрес Уполномоченного от лиц, находящихся в МПС, не требуют проведения проверочных мероприятий, так как заявитель не высказывает жалобы в адрес органов власти, правоохранительных органов и их должностных лиц, а просит практической помощи или разъяснений по тем или иным вопросам. В данное число обращений входят обращения о предоставлении юридической литературы, разъяснений порядка обжалования приговора суда или действий сотрудников правоохранительных органов и т.п.

Соответственно, заявителю оказывается необходимая помощь, в том числе привлекаются уполномоченные органы власти для обеспечения прав человека или оказания необходимой помощи заявителю, оказывается помощь в предоставлении юридической литературы, в обеспечении поиска утраченных вещей, в разъяснении порядка условно-досрочного освобождения или освобождения от наказания в связи с тяжелой болезнью и других вопросов.

Таблица 1

Результаты рассмотрения обращений, поступивших к Уполномоченному в 2018 году, от лиц, находящихся в МПС, в разрезе групп конституционных прав

№ п/п	Группы конституционных прав	Количество обращений, по которым		
		проведены проверки	права восстановлены	оказана помощь*
1	Экономические права	2	0	0
2	Личные права	3	0	0
3	Социальные права	7	0	0
4	Гарантии прав человека в судопроизводстве	14	0	0
5	Гарантии прав человека в деятельности правоохранительных органов	30	1	6
6	Гарантии прав человека в МПС	105	9	83
	Итого:	161	10	107

**Заявителям оказана помощь как по результатам проверочных мероприятий так и без их проведения.*

Уполномоченным по результатам рассмотрения 107 обращений заявителям оказана помощь, из них 59 обращений рассмотрены с проведением проверочных мероприятий и 48 без проведения проверок (таблица 1).

Проверочные мероприятия в большинстве случаев проводились по обращениям, содержащим вопросы гарантий прав человека в МПС (105 обращений) и вопросы гарантий прав человека в деятельности правоохранительных органов (30).

По каждому обращению лиц, находящихся в МПС, в том числе не требующих проведения проверок, направлялись подробные и доступные для понимания и применения ответы с конкретными рекомендациями по реализации их прав.

Уполномоченным и специалистами его аппарата не было оставлено без должного внимания ни одно обращение. По каждому обращению проведена необходимая, в том числе, межведомственная работа, направленная на оказание максимальной помощи по защите, восстановлению или содействию в обеспечении (реализации) прав человека.