

*На правах рукописи*

**Беляков Александр Юрьевич**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ  
ИНТЕРЕСОВ ОСУЖДЕННЫХ**

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность,  
правозащитная и правоохранительная деятельность

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2017

Работа выполнена на кафедре управления и организации деятельности УИС федерального казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний»

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Гришко Александр Яковлевич**

**Официальные  
оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Агутин Александр Васильевич**,  
федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение высшего  
образования «Нижегородский государственный  
университет им. Н. И. Лобачевского», профессор  
кафедры уголовного права и процесса;  
кандидат юридических наук, доцент  
**Борсученко Светлана Алексеевна**,  
федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
образования «Всероссийский государственный  
университет юстиции (РПА Минюста России)»,  
доцент кафедры уголовного права и  
криминологии

**Ведущая организация:** федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение высшего  
образования «**Национальный  
исследовательский Томский государственный  
университет**»

Защита состоится 06 октября 2017 г. в 10.00 ч. на заседании диссертационного совета Д.203.011.03, созданного на базе федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Еременко, 83, аудитория 503.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Ростовского юридического института МВД России (<https://rui.mvd.ru/>).

Автореферат разослан «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2017 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета



**Ольга Владиславовна Айвазова**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность диссертационного исследования.** В системе органов и учреждений, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина, значимое место занимает институт уполномоченного по правам человека (далее – Уполномоченный). Свидетельством тому – большое количество жалоб и обращений, поступающих в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, то внимание, которое уделяет данному институту Президент Российской Федерации. На повышение роли указанного института направлена деятельность по совершенствованию законодательства. Так, Федеральным законом от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был дополнен главой II.1 «Основы статуса государственных органов субъекта Российской Федерации, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации» и в него введена статья 16.1 «Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации».

В условиях исполнения наказания в виде лишения свободы вопрос защиты прав и законных интересов осужденных еще в большей степени становится значимым в связи с принципиальными качественными преобразованиями системы исправительных учреждений в рамках реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-Р. Концепция предлагает (в рамках сотрудничества с институтами гражданского общества) обеспечение осуществления контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека

в субъектах Российской Федерации. В плане обеспечения реализации этого концептуального установления указанным ранее федеральным законом были дополнены Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (ст. 24) нормами, предоставляющими Уполномоченному право беседовать с осужденными наедине в условиях, позволяющих представителю администрации учреждения, исполняющего наказания, видеть беседующих, но не слышать их.

Тема диссертационного исследования актуализируется значительным количеством жалоб на ущемление прав и законных интересов осужденных, актов прокурорского реагирования по вопросам нарушений прав человека в местах лишения свободы. Ежегодно количество рассмотренных обращений осужденных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, составляет 75 тысяч. Органами прокуратуры вносится около 18 тысяч актов прокурорского реагирования (постановлений, протестов, представлений, предостережений), из них по соблюдению прав человека – 15 %. Из числа жалоб и обращений, поступающих в адрес Уполномоченного, около 13 % составляют жалобы и обращения осужденных.

Актуальность правового регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав и законных интересов осужденных обуславливается также расширением прав уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в соответствии с приведенным законодательством: право осуществлять свою деятельность в отношении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также организаций федерального подчинения; возможное возложение на него функции координации по отношению к другим уполномоченным и должностным лицам.

В связи с этим теоретическое исследование института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и субъектах Российской Федера-

ции, изучение правового содержания с целью повышения эффективности его функционирования по защите прав и законных интересов осужденных, необходимость в научно-практических рекомендациях по совершенствованию деятельности Уполномоченного приобретают особую актуальность и обуславливают практическую значимость настоящего диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы.** Деятельность Уполномоченного по обеспечению прав и законных интересов осужденных рассматривалась в работах ряда авторов. Отдельные из них посвящены теоретическим аспектам проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина. Положения, содержащиеся в них, являются методологической основой исследования более конкретной сферы деятельности Уполномоченного, в том числе в сфере защиты прав и законных интересов осужденных.

Теме деятельности уполномоченного по правам человека по защите прав и свобод человека и гражданина посвящены диссертационные исследования: Р. Р. Амировой, К. М. Амосова, А. А. Бегаевой, В. В. Бойцовой, О. Н. Еремеевой, В. И. Засыпаловой, С. А. Князькина, Н. Ф. Лукашовой, А. Г. Майорова, С. Ш. Мухаметшиной, А. Ю. Семеновой, Д. М. Таранцовой, Д. Е. Феоктистова.

Непосредственно теме защиты прав и законных интересов осужденных уполномоченным по правам человека на диссертационном уровне посвящены лишь несколько работ. Соискателю известны две из них: С. А. Борсученко «Контроль за соблюдением прав и законных интересов осужденных к лишению свободы уполномоченным по правам человека» (2004 г.) и Л. С. Оводкова «Деятельность прокуратуры и уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов в местах принудительного содержания» (2015 г.). В приведенных работах вопросы, касающиеся темы диссертационного исследования, освещены на фрагментарном уровне. В настоящем диссертационном исследовании правовое регулирование и деятельность Уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав и законных интересов осужденных выделено в качестве основного объекта исследования.

**Объект диссертационного исследования** – общественные отношения, складывающиеся в сфере организации деятельности уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов лиц, отбывающих наказания в виде лишения свободы.

**Предмет диссертационного исследования** – содержание, формы и направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по обеспечению прав и законных интересов осужденных; история становления и развития рассматриваемого института; зарубежное законодательство и практика деятельности омбудсмена в них; федеральное и региональное законодательство, регламентирующее деятельность Уполномоченного; характеристика нарушений прав и законных интересов осужденных; труды ученых в рассматриваемой сфере; факторы, определяющие роль Уполномоченного в обеспечении прав и законных интересов осужденных.

**Цель исследования** – анализ деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по обеспечению прав и законных интересов лиц, отбывающих наказания в местах лишения свободы, законодательства в данной сфере и выработка на этой основе предложений по повышению роли Уполномоченного в ней, совершенствованию форм его деятельности, определение ее направлений.

**Задачи диссертационного исследования:**

- определить место института Уполномоченного среди других субъектов правозащитной деятельности в уголовно-исполнительной системе;
- изучить историю становления и развития исследуемого института;
- осуществить анализ зарубежного законодательства, регламентирующего деятельность омбудсмена, практику его работы;
- проанализировать практику взаимодействия Уполномоченного с исправительными учреждениями, выявить факторы, снижающие роль Уполномоченного в обеспечении прав и законных интересов осужденных;

– разработать предложения по совершенствованию законодательства и практики деятельности Уполномоченного в сфере обеспечения прав и законных интересов осужденных;

– определить доктринальные подходы к взаимодействию Уполномоченного и учреждений, исполняющих наказания, по обеспечению прав и законных интересов осужденных.

**Методологическая основа исследования:** общенаучный диалектический метод познания, общенаучные частные и специальные методы познания. При проведении исследования использовалась формальная логика; сравнительное правоведение; метод экспертных оценок, включающий проведение опроса различных категорий сотрудников исправительных учреждений с целью определения роли и места Уполномоченного в обеспечении прав и законных интересов осужденных, определения путей совершенствования его деятельности. При выработке предложений свое место занимает ретроспективный анализ данного института.

Указанные методы применялись дифференцировано, в зависимости от характера рассматриваемых вопросов в соответствующих разделах диссертации: формальная логика, ретроспективный анализ, сравнительное правоведение – глава 1; метод экспертных оценок – глава 2; метод экспертных оценок, сравнительное правоведение – глава 3.

**Теоретическая основа исследования:** научные труды в сфере правозащитной и правоохранительной деятельности О. А. Акимовой, Р. Р. Амировой, К. М. Амосова, А. А. Бегаевой, С. А. Борсученко, А. Я. Гришко, О. Н. Еремеевой, В. И. Засыпаловой, С. М. Зубарева, И. Р. Керефова, Ю. Л. Корабельниковой, Н. Ф. Лукашовой, А. В. Мусалевой, С. Ш. Мухаметшиной, Л. С. Оводковой, В. И. Селиверстова, А. Ю. Семеновой, Л. Б. Смирнова, Д. Е. Феоктистова, В. Е. Южанина.

При проведении исследования соискатель опирался на труды по общей теории права, конституционному, уголовному, уголовно-процессуальному, административному, гражданскому, уголовно-исполнительному праву, криминологии.

**Нормативная основа исследования:** международные правовые акты; Конституция Российской Федерации; федеральное и региональное законодательство, регламентирующее деятельность уполномоченных; законодательство зарубежных стран в исследуемой сфере; законодательство, нормативные правовые акты, ведомственные нормативные акты, регламентирующие вопросы обеспечения прав и законных интересов осужденных.

**Эмпирическая база исследования:** материалы и сведения, содержащиеся в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В работе использовались результаты изучения 130 заключений Уполномоченных. По специальному перечню вопросов было проинтервьюировано 33 региональных омбудсмена, 180 сотрудников исправительных учреждений (70 начальников исправительных колоний; 80 социальных работников и начальников отрядов; 30 помощников начальников территориальных управлений ФСИН России по правам человека в 30 субъектах Российской Федерации: Брянская, Смоленская, Рязанская области, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Краснодарский край, Забайкальский край, Красноярский край и др.).

Предметом исследования стали законодательные акты, регламентирующие деятельность уполномоченных 25 субъектов Российской Федерации (Московская, Рязанская, Брянская, Орловская, Челябинская, Нижегородская области, Республика Татарстан, Краснодарский край, Забайкальский край и др.).

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что оно является, по сути, первым в юридической науке комплексным исследованием института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации как единого механизма защиты прав и законных интересов осужденных, эффективность которого во многом зависит от слаженности их взаимодействия с другими государственными и негосударственными субъектами деятельности в данной сфере.

Важным является определение места и роли Уполномоченного среди других правозащитных органов и учреждений. Наряду с непосредственными самостоятельными функциями он выполняет функцию по координации их деятельности, в том числе в изучаемой сфере.

В деле повышения роли Уполномоченного в обеспечении прав и законных интересов осужденных, ее конкретизации, особое значение приобретает определение факторов, обуславливающих их нарушение. В работе предлагается авторская классификация таких факторов, как: факторы, препятствующие реализации прав и законных интересов осужденных; факторы, порождающие их нарушение. Они рассматриваются в законодательном и организационно-управленческом аспектах.

Соискателем предложены меры законодательного и организационно-управленческого характера, направленные на усиление рассматриваемого института. Они основаны на глубоком анализе его развития в Российской Федерации в сравнении с аналогичными институтами зарубежных государств, материалах собственного эмпирического исследования. Кроме того, соискатель сформулировал основные направления деятельности Уполномоченного в сфере защиты прав и законных интересов осужденных.

Диссертационное исследование выполнено в новых правовых реалиях: Федеральный конституционный закон от 8 марта 2015 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О военных судах в Российской Федерации» в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»; Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об общественном контроле в Российской Федерации»; Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека»; дополнение ч. 6 ст. 38 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в

виде лишения свободы» и ч. 2 ст. 24 УИК РФ (о наделении Уполномоченного правом беседовать с осужденными наедине в условиях, позволяющих представителю администрации учреждения или органа, исполняющего наказания, видеть беседующих, но не слышать их), дополнение Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» главой II.1 – «Основы статуса государственных органов субъекта Российской Федерации, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации»; Концепция федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025)», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 г. № 2808-Р.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Определение теоретико-правовых основ статуса уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав и законных интересов лиц, отбывающих уголовные наказания: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации являются самостоятельными надведомственными институтами, призванными обеспечить защиту прав и законных интересов осужденных в формах, определенных Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законодательством, федеральным законодательством в сфере исполнения уголовных наказаний.

2. Периодизация становления института уполномоченного по правам человека:

I. Официальное оформление института Уполномоченного: право осужденных на обращения (заявления, жалобы и письма); определение порядка подачи, установление законом сроков рассмотрения и разрешения обращений осужденных, механизма рассмотрения и стадий прохождения предложений, заявлений, ходатайств и жалоб (1917–1996 гг.).

II. Официальное, юридическое оформление института Уполномоченного: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»; законы субъектов Российской Федерации об уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации; закрепление в УИК РФ права Уполномоченного посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, беседовать при этом с осужденным наедине, запрет на цензуру корреспонденции, поступающей от осужденных в адрес Уполномоченного и от Уполномоченного к осужденному (1996–2014 гг.).

III. Закрепление на федеральном уровне полномочий уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: возможность возложения на них региональным законодательством функции по координации деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъекте Российской Федерации, других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав иных категорий граждан в субъекте Российской Федерации; наделение региональных уполномоченных правом: беспрепятственного посещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также организаций федерального подчинения; запрашивать и получать от них сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы; получать объяснения должностных лиц и государственных служащих указанных территориальных органов, организаций по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалоб; проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности указанных территориальных органов и организаций и их должностных лиц (2015 г. – по настоящее время).

3. Факторы, препятствующие реализации прав и законных интересов осужденных:

факторы законодательного характера: а) отсутствие необходимых норм; б) наличие норм-деклараций, реализация которых не подкреплена мерами нормативно-правового характера, организационно-управленческими решениями;

факторы организационно-управленческого характера: а) значительное количество законодательных норм, предусматривающих судебное или административное решение при их применении; б) злоупотребление сотрудниками исправительных учреждений своими служебными полномочиями.

4. Характер нарушений прав и законных интересов осужденных: неправомерные действия сотрудников мест лишения свободы; непредоставление юридической литературы и другой информации; неоказание содействия в предоставлении копий судебных решений и других материалов из уголовных дел; неоказание помощи в оформлении пенсий; нарушения условий отбывания наказания; нарушения процедуры условно-досрочного освобождения от дальнейшего отбывания наказания; нарушения при изъятии личных вещей осужденных; отсутствие должного оказания медицинской помощи; неправомерные удержания; непредоставление свиданий и телефонных переговоров.

5. Формы взаимодействия Уполномоченного с администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания: оказание содействия в проведении проверок по жалобам осужденных и других граждан, направленных Уполномоченному; обсуждение вопросов обеспечения прав и законных интересов осужденных на совместных совещаниях, заседаниях коллегий территориальных органов ФСИН России; обмен информацией о нарушениях прав и законных интересов осужденных; совместное изучение причин массовых нарушений прав и законных интересов осужденных и других граждан с выездом в исправительные учреждения; сотрудничество по вопросам совершенствования законодательства о правах и законных интересах осужденных; изучение предложений Уполномоченного по совершенствованию форм и методов осуществления контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных; подготовка материалов обращений в средства массовой информации о грубых нарушениях

прав и законных интересов осужденных; проведение научно-практических конференций, семинаров по рассматриваемой проблематике.

Правовой основой для указанных форм взаимодействия являются соответствующие соглашения между уполномоченными и территориальными органами ФСИН России.

6. В целях дальнейшего совершенствования форм взаимодействия Уполномоченного с учреждениями и органами, исполняющими наказания:

– целесообразно в уголовном, уголовно-процессуальном, уголовно-исполнительном законодательстве предусмотреть обязательный учет мнения Уполномоченного при рассмотрении вопросов об изменении условий отбывания наказаний, условно-досрочном освобождении, замене наказания другим более мягким видом наказания, досрочном освобождении по болезни;

– конкретизировать функции Уполномоченного по координации деятельности: других категорий уполномоченных; учреждений и органов, исполняющих наказания; общественных наблюдательных комиссий; других общественных объединений. С этой целью наделить его правом созывать координационные совещания из числа указанных субъектов и других должностных лиц для рассмотрения вопросов обеспечения прав и законных интересов осужденных;

– включить в перечень субъектов, деятельность которых может координировать Уполномоченный, общественные наблюдательные комиссии, комиссии по вопросам помилования, образованные на территориях субъектов Российской Федерации, иные общественные объединения, осуществляющие в соответствии с федеральным законодательством защиту прав и законных интересов осужденных.

7. Нормы зарубежного законодательства, заслуживающие внимания на предмет имплементации в российское законодательство:

– придание Уполномоченному иммунитета судьи (Республика Албания);  
– наличие у кандидата в Уполномоченные знаний в области прав человека, свобод и закона, требование быть известным своей деятельностью в данной сфере (Республика Албания);

- указание на отсутствие судимости за совершенное преступление (Республика Албания);
- обязанность судьи отклонять гражданские иски против Уполномоченного по определенной категории дел, связанных с нарушением прав человека (Итальянская Республика);
- создание уполномоченных в муниципальных образованиях с возложением на регионального уполномоченного функций по координации их деятельности с региональным уполномоченным (Итальянская Республика);
- приостановление рассмотрения заявления, если прошло больше одного года после вступления в силу официального решения либо после принятия мер или возникновения фактов, относящихся к заявлению (Чешская Республика);
- право подачи в определенных случаях жалобы третьими лицами (Азербайджанская Республика);
- наделение уполномоченного по правам человека правомочиями по координации участников национального превентивного механизма, обладающих правом посещения учреждений, исполняющих наказания (Республика Казахстан);
- наделение уполномоченного по правам человека правом требовать от процессуальных органов информацию о состоянии дела и обращаться в компетентные органы в случае затягивания производства или реакции суда на письма заключенных (Польша).

8. Рекомендовать уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации осуществлять в обязательном порядке рассылку ежегодных докладов о соблюдении прав человека в регионе в территориальные органы уголовно-исполнительной системы и другим заинтересованным органам, учреждениям, должностным лицам (прокуратура, общественная палата, суд и др.).

**Теоретическая значимость исследования** состоит в том, что предложения и выводы, сделанные по его итогам, вносят вклад в развитие учения об управлении учреждениями и органами, исполняющими наказания.

Проведенный сравнительно-правовой анализ института Уполномоченного и аналогичных институтов в зарубежных странах служит развитию теории сравнительного правоведения на конкретном отраслевом уровне.

Раскрытие содержания деятельности Уполномоченного, определение факторов, препятствующих эффективному исполнению им своих функций, предложения по совершенствованию данного института в деле обеспечения реализации осужденными их прав и законных интересов позволяют конкретизировать содержание принципа демократизма уголовно-исполнительного законодательства.

Выводы по результатам работы вносят определенный вклад в развитие науки уголовного права, уголовно-исполнительного права, криминологии, управления в рассматриваемой сфере. Будучи комплексным исследованием, диссертация систематизирует, углубляет и расширяет как уже имеющиеся знания о предмете учения, так и затрагивает совершенно новые вопросы, связанные с научными разработками в области защиты прав и свобод человека и гражданина в целом и в сфере обеспечения прав и законных интересов осужденных в частности.

Проведенный сравнительно-правовой анализ, выяснение сущностной стороны института Уполномоченного и оптимизации его деятельности дополняют теорию правозащитной и правоохранительной деятельности, служат теоретической основой для дальнейших научных исследований в данной сфере.

**Практическая значимость исследования.** Выводы, содержащиеся в диссертации, являются рекомендациями и предложениями по совершенствованию национального законодательства относительно регулирования правового статуса Уполномоченного как на федеральном, так и на региональном уровнях, и могут быть использованы нормотворческими органами в целях повышения эффективности его функционирования.

Предложения, внесенные соискателем, по конкретизации форм координационной деятельности Уполномоченного и их реализация позволят улучшить

взаимодействие правозащитных органов, общественных объединений, повысить эффективность защиты прав и законных интересов осужденных.

Материалы диссертации могут быть использованы в процессе преподавания спецкурсов по охране прав и свобод человека и гражданина, защите прав и законных интересов осужденных, курсов «Правоохранительные органы», «Уголовно-исполнительное право», а также в сфере повышения квалификации практических работников правоохранительных органов и региональных Уполномоченных.

**Апробация диссертации.** Основные положения и выводы диссертации нашли свою реализацию в научных статьях, опубликованных в научных журналах ВАК при Минобрнауки России, и были изложены на научных и научно-практических конференциях различного уровня: II Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (Рязань, 25–27 ноября 2015 г.); Международная научно-практическая конференция «Уголовно-исполнительная система в современном обществе и перспективы ее развития» (Рязань, ноябрь 2014 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Бесплатная юридическая помощь в субъекте Российской Федерации: состояние, проблемы, пути решения» (Рязань, октябрь 2012 г.); научно-практическая конференция «Уголовно-исполнительная система сегодня: взаимодействие науки и практики» (Новокузнецк, ноябрь 2012 г.); межвузовская научно-практическая конференция «Административно-правовое регулирование в сфере исполнения уголовных наказаний» (Рязань, апрель 2013 г.); научно-практический семинар «Обеспечение безопасности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» (Рязань, октябрь 2012 г.); Международный научно-практический семинар «Взаимодействие правоохранительных органов в борьбе с организованной преступностью» (Рязань, октябрь 2013 г.); Международная научно-практическая конференция «Обеспечение реализации прав граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации – на примере Рязанской области» (Рязань, февраль 2015 г.); межвузовская научно-практическая конференция, посвященная памяти заслуженного деятеля науки РСФСР, доктора юридических наук, профессора А. И. Зубкова «Организационно-

правовое обеспечение деятельности учреждений и органов ФСИН России: проблемы и перспективы развития в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы» (Рязань, 2 февраля 2015 г.).

Результаты диссертационного исследования нашли свое отражение в Сборнике законодательных и нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Уполномоченного по правам человека в Рязанской области; в рекомендациях круглого стола, проведенного в рамках Дискуссионной площадки судов, правоохранительных органов, иных учреждений и органов, общественных объединений, находящихся на территории Рязанской области, по теме «Исполнительное производство: вопросы применения» (Рязань, апрель 2013 г.).

Результаты диссертационного исследования используются в практической деятельности уполномоченных в Тульской, Калужской, Воронежской и Рязанской областях, УФСИН России по Республике Татарстан, а также в учебном процессе Академии ФСИН России, Кузбасского института ФСИН России, Казанского (Приволжского) федерального университета, Рязанского филиала Московского университета МВД РФ имени В. Я. Кикотя.

**Структура работы:** диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность и степень научной разработанности темы диссертационного исследования, определяются его объект, предмет, цель и задачи, раскрывается научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическое и практическое значение результатов исследования, приводятся сведения об апробации и внедрении научных результатов.

**Первая глава «Правовая природа деятельности уполномоченного по правам человека в сфере обеспечения прав и законных интересов осужденных»** включает в себя три параграфа.

Первый параграф *«Теоретико-правовые основы статуса уполномоченного по правам человека»* посвящен теоретическому анализу подходов к определению сущностной стороны института уполномоченного по правам человека.

Институт уполномоченного по правам человека занимает значимое место среди других институтов, обеспечивающих права и законные интересы осужденных, призван играть в этой сфере одну из определяющих ролей.

Назначение (избрание) Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Государственной Думой и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации законодательным органом последнего обуславливает их авторитет, самостоятельность в системе государственных органов и общественных объединений, их независимость.

Помимо решения вопросов восстановления в нарушенных правах конкретных осужденных Уполномоченный фактически выполняет роль координатора деятельности других категорий уполномоченных, федеральных, региональных и муниципальных образований, должностных лиц, в том числе в данной сфере.

Таким образом, применительно к теме обеспечения прав и законных интересов осужденных Уполномоченный является самостоятельным надведомственным институтом. Он осуществляет свою деятельность в указанной сфере в формах, определенных Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законодательством, федеральным законодательством в сфере исполнения наказаний.

Во втором параграфе *«Развитие института уполномоченного по правам человека в России»* на основе ретроспективного анализа становления института Уполномоченного применительно к теме диссертационного исследования соискатель выделяет в нем три этапа:

1. Официальное оформление института: право осужденных на обращения; определение порядка подачи, установление законом сроков рассмотрения и разрешения обращений осужденных, механизма рассмотрения и стадий прохождения предложений, заявлений, ходатайств и жалоб (1917–1996 гг.).

2. Официальное юридическое оформление института Уполномоченного (Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»; законы субъектов Российской Федерации об уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации); закрепление в УИК РФ права Уполномоченного посещать учреждения и органы, исполняющие наказания (1996–2014 гг.).

3. Закрепление на федеральном уровне и расширение полномочий уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: возможность возложения на них региональным законодательством функции по координации деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъекте Российской Федерации, других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав иных категорий граждан в субъекте Российской Федерации; наделение региональных уполномоченных правом: беспрепятственного посещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также организаций федерального подчинения; запрашивать и получать от них сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы; получать объяснения должностных лиц и государственных служащих указанных территориальных органов, организаций по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалоб; проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку территориальных органов и организаций и их должностных лиц (2015 г. – по настоящее время).

В третьем параграфе «*Институт омбудсмана в зарубежных государствах*» определяются законодательные установления, которые могут быть имплементированы в российское федеральное законодательство.

К числу таких норм автор относит:

– придание Уполномоченному иммунитета судьи (Республика Албания);

– обязанность судьи отклонять гражданские иски против Уполномоченного по определенной категории дел, связанных с нарушением прав человека (Итальянская Республика);

– создание уполномоченных в муниципальных образованиях с возложением на регионального уполномоченного функций по координации их деятельности с региональным уполномоченным (Итальянская Республика).

Законодательство отдельных зарубежных стран, регламентирующее деятельность Уполномоченного, выделяет нормы, направленные на защиту прав заключенных, в частности, право Уполномоченного требовать от процессуальных органов информацию о состоянии дела и обращаться в компетентные органы в случае затягивания производства или отсутствия реакции суда или прокуратуры на письма заключенных (Польша).

**Вторая глава «Деятельность уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов осужденных»** состоит из двух параграфов.

Первый параграф *«Правовое регулирование деятельности уполномоченного по правам человека»* посвящен анализу законодательства, регламентирующего деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

В правовом регулировании отношений в деятельности федерального и регионального уполномоченных в сфере защиты прав и законных интересов осужденных можно отметить такую его особенность, как наличие в уголовно-исполнительной системе института помощников начальников территориальных органов ФСИН России по защите прав человека в уголовно-исполнительной системе. Наличие последней отличает не только данную силовую структуру от других (только в уголовно-исполнительной системе имеет место указанный институт), но и создает более стройную и завершенную систему защиты прав и законных интересов лиц, отбывающих наказания. Действующее законодательство, нормативные правовые акты позволяют выстроить достаточно четкую вертикаль взаимоотношений указанных субъектов: Уполномоченный по правам че-

ловека в Российской Федерации → уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации → помощник начальника территориального управления ФСИН России по правам человека в УИС. При этом законодательство определяет и то, что является сферой совместной деятельности, и то, что является предметом деятельности каждого из них. Нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность помощника начальника регионального управления ФСИН России по правам человека, нацеливают его на взаимодействие с уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации.

В работе отмечается, что деятельность Уполномоченного по обеспечению прав и законных интересов осужденных в законодательном плане обеспечена как ни в какой другой сфере. Она нашла свое закрепление в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Законе Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих наказания в виде лишения свободы», Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации, соответствующих региональных законах, на подзаконном нормативном правовом уровне, в соглашениях региональных Уполномоченных с региональными органами управления ФСИН России.

Во втором параграфе *«Формы деятельности уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов осужденных»* анализируются основные формы деятельности федерального и регионального Уполномоченного в сфере обеспечения прав и законных интересов осужденных.

В работе отмечается, что несмотря на самостоятельность действий Уполномоченного, большое значение имеют вопросы его взаимодействия с администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания. На основе анализа практики такого взаимодействия, результатов оценки его экспертами из числа сотрудников исправительных учреждений соискателем были приведены формы такого взаимодействия. В ранжированном ряду они располагаются следующим

образом: оказание содействия в проведении проверок по жалобам осужденных и других граждан, направленных Уполномоченному; обсуждение вопросов обеспечения прав и законных интересов осужденных на совместных совещаниях, заседаниях коллегий территориальных органов ФСИН России; обмен информацией о нарушениях прав и законных интересов осужденных; совместное изучение (с выездом в исправительные учреждения) причин массовых нарушений прав и законных интересов осужденных и других граждан; сотрудничество по вопросам совершенствования законодательства о правах и свободах человека; изучение предложений Уполномоченного по совершенствованию форм и методов осуществления контроля за соблюдением прав и законных интересов осужденных; подготовка материалов обращений в средства массовой информации о грубых нарушениях прав и законных интересов осужденных; проведение научно-практических конференций, семинаров по рассматриваемой проблематике.

Организационной основой для указанных форм взаимодействия являются соответствующие соглашения между уполномоченными и региональными органами ФСИН России, основанные на законодательстве, регламентирующем компетенции Уполномоченного, уголовно-исполнительном законе.

**Третья глава «Состояние защищенности прав и законных интересов осужденных»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе *«Показатели защищенности прав и законных интересов осужденных, факторы, обуславливающие их жалобы и обращения»* приводится характеристика нарушений прав и законных интересов осужденных.

В ранжированном ряду характер нарушений прав и законных интересов осужденных распределился следующим образом (по пятибалльной шкале): медицинское обеспечение – 3,6 балла; досрочное освобождение от отбывания наказания – 3,5 балла; предоставление свиданий – 3,0 балла; перевод в другие условия отбывания наказания (в колонию-поселение) – 2,9 балла; злоупотребление сотрудниками исправительных учреждений должностными полномочиями – 2,4 балла. Обращает на себя внимание, что, по мнению помощников начальников территориальных управлений ФСИН России по правам человека, второе место среди обращений

осужденных занимают вопросы, связанные с злоупотреблением сотрудниками исправительных учреждений служебными полномочиями.

Факторы, обуславливающие нарушение прав и законных интересов осужденных, можно разделить на две группы: объективные и субъективные.

К первым следует отнести несовершенство ряда правовых норм: отсутствие в них системности; декларативность; противоречивость.

Вторую группу факторов составляют недостатки организационно-управленческого характера: отсутствие должного механизма реализации должных правовых норм; неправомерные действия сотрудников мест лишения свободы; умозрительность при применении правовых норм и др.

К числу факторов, отрицательно влияющих на степень правовой защищенности осужденных, следует отнести то, что действующее законодательство и нормативные правовые акты не всегда предусматривают участие Уполномоченного при рассмотрении администрацией исправительного учреждения вопросов изменения условий отбывания наказания.

Во втором параграфе *«Направления совершенствования деятельности уполномоченного по правам человека по обеспечению прав и законных интересов осужденных»* определяются основные направления по совершенствованию деятельности Уполномоченного в сфере обеспечения прав и законных интересов осужденных. Они формулируются в виде мер законодательного и организационно-управленческого характера.

Меры законодательного характера:

– закрепление в федеральном и региональном законодательстве права Уполномоченного созывать координационные совещания правоохранительных органов, федеральных, региональных, муниципальных органов власти и управления, общественных объединений по рассмотрению вопросов обеспечения прав и законных интересов осужденных, персонала органов и учреждений, исполняющих наказания;

– введение на уровне федерального законодательства института уполномоченного по правам человека в муниципальных образованиях;

– закрепление в уголовно-исполнительном законе права Уполномоченного участвовать при рассмотрении вопросов об изменении условий отбывания наказания, условно-досрочном освобождении, замене наказания другим более мягким видом наказания, освобождении по болезни, а в уголовно-процессуальном законе – участвовать в судебном заседании при решении указанных вопросов.

Меры организационно-управленческого характера:

– закрепление на ведомственном нормативном уровне обязанности руководителей федерального и регионального уровней приглашать Уполномоченного на заседания коллегий региональных органов прокуратуры и ФСИН России при рассмотрении вопросов, касающихся прав и законных интересов осужденных;

– доведение специальных докладов Уполномоченных о соблюдении прав и законных интересов осужденных до персонала исправительных учреждений;

– образование при директоре ФСИН России научно-консультативного совета с участием Уполномоченного;

– повышение профессионального мастерства уполномоченных, их обучение, вооружение знаниями уголовно-исполнительного законодательства, введение специальной учебной дисциплины в образовательных учреждениях ФСИН России;

– систематический анализ действующего законодательства на предмет его соответствия конституционным правам и свободам человека и гражданина и принятие соответствующих мер по его совершенствованию;

– выявление обстоятельств, препятствующих реализации правовых норм в сфере обеспечения прав и законных интересов осужденных, внесение соответствующих предложений по их устранению;

– совершенствование взаимодействия Уполномоченного с органами и учреждениями, исполняющими наказания, другими субъектами правозащитной деятельности в сфере исполнения наказаний, повышение его координирующей роли.

В **заключении** приведены итоги исследования, сделаны соответствующие выводы, обобщены результаты и определены основные направления, нуждающиеся в более глубоком изучении.

**По теме диссертационного исследования опубликованы  
следующие работы**

***I. Статьи, изданные в научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук:***

1. Беляков, А. Ю. Правовое положение лиц, содержащихся в лечебно-трудовом профилактории (Республика Беларусь) / А. Ю. Беляков // Уголовно-исполнительное право. – 2012. – № 2. – С. 29–31. – 0,6 п. л.

2. Беляков, А. Ю. Бесплатная юридическая помощь в зарубежных странах / А. Ю. Беляков // Человек: преступление и наказание. – 2012. – № 4. – С. 175–177. – 0,3 п. л.

3. Беляков, А.Ю. К вопросу о совершенствовании законодательства, регламентирующего деятельность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации / А. Я. Гришко, А. Ю. Беляков // Человек: преступление и наказание. – 2012. – № 1. – С. 135–137. – 0,4/0,2 п. л.

4. Беляков, А. Ю. Формы взаимодействия исправительных учреждений с региональными омбудсменами по обеспечению прав и законных интересов осужденных / А. Ю. Беляков // Человек: преступление и наказание. – 2014. – № 4. – С. 157–161. – 0,3 п. л.

5. Беляков, А. Ю. Правовое регулирование деятельности уполномоченного по правам человека: состояние, вопросы совершенствования (уголовно-исполнительный аспект) / А. Ю. Беляков // Уголовно-исполнительное право. – 2014. – № 2. – С. 48–53. – 0,4 п. л.

***II. Другие публикации:***

6. Беляков, А. Ю. Общественные наблюдательные комиссии как субъект антикоррупционной деятельности / А. Ю. Беляков // Обеспечение антикоррупционной безопасности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы : материалы науч.-практ. семинара (г. Рязань, 19 окт. 2012 г.). – Рязань : Академия ФСИН России, 2012. – С. 25–32. – 0,3 п. л.

7. Беляков, А. Ю. Уполномоченный по правам человека в системе получения бесплатной юридической помощи осужденным / А. Ю. Беляков // Бесплатная юридическая помощь в субъекте Российской Федерации: состояние, проблемы, пути решения : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. (г. Рязань, 10 окт. 2012 г.). – Рязань : Академия ФСИН России, 2012. – С. 116–119. – 0,3 п. л.

8. Беляков, А. Ю. Повышение правосознания граждан средствами уполномоченного по правам человека / А. Ю. Беляков // Уголовно-исполнительная система сегодня: взаимодействие науки и практики : материалы науч.-практ. конф. (г. Новокузнецк, 15–16 нояб. 2012 г.). – Новокузнецк : Кузбасский институт ФСИН России, 2013. – С. 43–46. – 0,3 п. л.

9. Беляков, А. Ю. К вопросу совершенствования работы администрации исправительных учреждений с обращениями осужденных / А. Ю. Беляков // Административно-правовое регулирование в сфере исполнения уголовных наказаний : материалы межвузов. науч.-практ. круглого стола (г. Рязань, 23 апр. 2013 г.). – Рязань : Академия ФСИН России, 2013. – С. 76–81. – 0,3 п. л.

10. Беляков, А. Ю. К вопросу совершенствования механизма деятельности регионального омбудсмена в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина / А. Ю. Беляков // Исполнительное производство: вопросы применения : сборник материалов круглого стола (г. Рязань, 11 апр. 2013 г.). – Рязань : Правительство Рязанской области, 2013. – С. 47–49. – 0,2 п. л.

11. Беляков, А. Ю. Лицо, занимающее высшее положение в преступной иерархии (ч. 4 ст. 210 УК РФ): к вопросу о понятии / А. Ю. Беляков // Сборник материалов Междунар. науч.-практ. семинара, посвященного памяти доктора юрид. наук, профессора В. И. Гуськова (г. Рязань, 18 окт. 2013 г.). – Рязань : Академия ФСИН России, 2013. – С. 44–50. – 0,4 п. л.

12. Беляков, А. Ю. Уполномоченный по правам человека и общественные наблюдательные комиссии как субъекты уголовно-исполнительных правоотношений / А. Ю. Беляков // Уголовно-исполнительная система в современном обществе и перспективы ее развития : материалы Междунар. науч.-

практ. конф. (Рязань, нояб. 2014 г.). – Рязань : Академия ФСИН России, 2014. – С. 375–376. – 0,3 п. л.

13. Беляков, А. Ю. О практике взаимодействия исправительных учреждений с региональными уполномоченными по обеспечению прав и законных интересов осужденных / А. Ю. Беляков // Обеспечение реализации прав граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, – на примере Рязанской области : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (г. Рязань, 24–26 февр. 2015 г.). – Рязань : Правительство Рязанской области, 2015. – С. 101–104. – 0,3 п. л.

14. Беляков, А. Ю. О повышении роли регионального омбудсмена в соблюдении прав человека / А. Ю. Беляков // Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» : сб. тезисов участников мероприятий форума (Рязань, 5–6 дек. 2013 г.). – Рязань : Академия ФСИН России, 2013. – С. 14–15. – 0,3 п. л.

15. Беляков, А. Ю. Новое законодательство об уполномоченном по правам человека и обеспечение прав и законных интересов осужденных / А. Ю. Беляков // II Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» : сб. тезисов участников мероприятий форума (Рязань, 25–27 ноября 2015 г.). – Рязань : Академия ФСИН России, 2015. – С. 394–398. – 0,2 п. л.

16. Сборник законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности Уполномоченного по правам человека в Рязанской области. – Рязань : Правительство Рязанской области, 2016. – 95 с. – 5,9/0,2 п. л. (в соавт.).

17. Беляков, А. Ю. О правах осужденных иностранных граждан при их экстрадиции / А. Ю. Беляков // Уголовно-исполнительное право. – 2017. – С. 29–33. – 0,3 п. л.

**Беляков Александр Юрьевич**

**Правовое регулирование и деятельность уполномоченного по правам  
человека в сфере защиты прав и законных  
интересов осужденных**

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность,  
правозащитная и правоохранительная деятельность

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Подписано в печать 16.05.2017.

Печать цифровая. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс».

формат 60x84/16. Объем 1,1 уч.-изд.-л.

тираж 150 экз. Заказ №

отпечатано в типографии Академии права и управления  
Федеральной службы исполнения наказаний: 390000, г. Рязань, ул. Сенная, д. 1