

О ПРОБЛЕМАХ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ОСУЖДЕННЫХ ПО ВИДАМ УЧРЕЖДЕНИЙ

Александр ЛЫСОДЕД

*доцент кафедры криминологии
и уголовно-исполнительного права
Национальной юридической академии
Украины имени Ярослава Мудрого*

Новеллой Уголовного кодекса Украины 2001 г. явилось то, что в нем нет норм, которые регулируют вопросы распределения осужденных по видам учреждений исполнения наказаний, в отличие от УК Украины 1960 г., где такие нормы были (ст.25). Новый УК избавился от положений, которые должны разрешаться другими отраслями законодательства, в частности, уголовно-исполнительным. Учитывая, что в новом УК предусмотрены и новые виды наказаний, возникает вопрос о порядке их исполнения, а также о приведении в целом норм Исправительно-трудового кодекса Украины (далее - ИТК Украины) в соответствие с положениями нового УК. Данный вопрос был разрешен путем принятия Закона Украины от 11 июля 2001 г. «О внесении изменений в Исправительно-трудовой кодекс Украины», который, в том числе, изменил и порядок распределения осужденных к наказанию в виде лишения свободы на определенный срок по видам исправительных учреждений.

Наиболее противоречивым положением этого Закона, по нашему мнению, следует признать то, что законодатель лишил суд права определять вид исправительного учреждения с соответствующим режимом. Это право в настоящее время, согласно последним изменениям ст. 19 ИТК Украины, предоставлено Государственному департаменту Украины по вопросам исполнения наказаний (далее - Департамент). Во исполнение этого приказом Департамента от 30 августа 2001 г. № 157 были утверждены Инструкция о порядке распределения и направления лиц, осужденных к лишению свободы, из следственных изоляторов (тюрем) в исправительно-трудовые учреждения (далее - Инструкция о распределении) и Положение о комиссии по вопросам распределения и направления лиц, осужденных к лишению свободы, из следственных изоляторов (тюрем) в исправительно-трудовые учреждения (далее - Положение о комиссии).

Между тем, проблемные вопросы исполнения наказания в виде лишения свободы на определенный срок с принятием указанных изменений в ИТК Украины и утверждения вышеупомянутых Инструкций не устраняются, а скорее добавятся. По нашему мнению, вряд ли следует при-

знать правильным предоставление возможности Департаменту самостоятельно на уровне своей собственной инструкции распределять осужденных по видам исправительных учреждений. В статье 63 Конституции Украины говорится о том, что осужденный пользуется всеми правами человека и гражданина, за исключением ограничений, которые определены законом и установлены приговором суда. Если комиссия по распределению осужденных, как своеобразный орган Департамента, распределяет осужденного к лишению свободы на определенный срок в соответствии с положениями статей 14-18 ИТК Украины, с этим еще можно согласиться, так как это "более-менее" соответствует закону. Но ведь последние изменения в эти статьи ИТК Украины в полной мере не учли все новые положения УК Украины, в том числе и новую классификацию преступлений, предусмотренную ст. 12 УК Украины.

Поясним это на одном примере. Согласно ст. 12 УК Украины, нарушение правил безопасности дорожного движения или эксплуатации транспорта лицами, которые управляют транспортными средствами, если эти деяния повлекли смерть потерпевшего или причинение тяжких телесных повреждений (ч.2 ст.286 УК) или гибель нескольких лиц (ч.3 ст.286 УК) является тяжким преступлением. В то же время, в соответствии со ст. 25 УК Украины, оно является преступлением, совершенным по неосторожности. Согласно ст. 16 ИТК Украины, лица, совершившие указанные преступления, должны отбывать наказание в исправительных колониях-поселениях для лиц, совершивших преступления по неосторожности. Но если руководствоваться таким критерием как тяжесть преступления, то такие лица должны отбывать наказание в исправительных учреждениях усиленного режима (ст.14 ИТК Украины), или же, если суд назначит наказание в виде лишения свободы сроком свыше пяти лет, то возможно отбытие наказания в тюрьме (ст. 17 ИТК Украины). Кстати, и для лиц, совершивших тяжкие умышленные преступления, по такому же критерию возможно отбытие наказания как в исправительных колониях усиленного режима, так и в тюрьме.

Не секрет, что режим отбывания наказания

в колониях-поселениях, исправительных колониях и тюрьмах между собой на сегодняшний день значительно отличается. И если ранее вопросы направления в исправительные учреждения с соответствующим режимом разрешал суд, что вполне согласовывалось со ст. 63 Конституции Украины, то передача таких полномочий комиссиям по распределению осужденных, да еще и на основе подзаконного нормативного акта, который допускает произвольную, по нашему мнению, трактовку норм ИТК Украины, вызывает сомнение. Несмотря на то, что такие комиссии являются коллегиальными органами, при возможности распределения не по одному, четко обозначенному критерию, а по нескольким, появляется и возможность для злоупотреблений.

В Инструкции о распределении по этому поводу сказано, что для рассмотрения заявлений и жалоб осужденных, граждан, обращений государственных и общественных учреждений и организаций, апелляционных представлений прокуратуры по вопросам распределения и направления осужденных в Департаменте образовывается соответствующая апелляционная комиссия. Но если указанные лица не согласны с решением ни региональной, ни апелляционной комиссий, возникает вопрос о том, можно ли обжаловать в суде их решения?

Следует заметить, что данная проблема, по нашим сведениям, еще не стала предметом обсуждения на страницах печатных изданий, в связи с чем хотелось бы высказать некоторые соображения по ней. По нашему мнению, судебное обжалование решения и региональной, и апелляционной комиссий все-таки возможно в порядке гражданско-процессуального судопроизводства, в соответствии с положениями главы 31-А ГПК Украины. Согласно ст. 248¹ ГПК Украины гражданин имеет право обжаловать в судебном порядке неправомерные решения, действия или бездействие государственных органов, юридических лиц или должностных лиц в сфере управленческой деятельности, если он считает, что его конституционные права и свободы нарушены. Это положение гражданско-процессуального закона распространяется ли на осужденных? Считаем, что решение комиссии по распределению осужденных в полной мере подпадает под действие главы 31-А ГПК Украины по следующим основаниям:

1) в соответствии с Указом Президента Украины от 12 июня 2000 г. №786/2000 «О внесении изменений в Положение о Государственном департаменте Украины по вопросам исполнения наказаний» последний определен как центральный орган исполнительной власти со специальным статусом, который непосредственно реализует единую государственную политику в сфере исполнения уголовных наказаний, то есть в понимании ст. 248¹ ГПК Украины Департамент можно считать государственным органом, который осуществляет управленческие функции;

2) соответственно и решения органов Департамента следует признавать решениями в сфере

управленческих функций. Это, в частности, следует из содержания п.2 Положения о комиссии, в которой указывается, что протокол комиссии утверждается председателем комиссии, а им в соответствии с п.5 этого Положения, является по должности начальник регионального управления или отдела Департамента;

3) до недавнего времени ст.248³ ГПК Украины содержала ограничения на обжалование в судебном порядке определенных актов органов государственной власти и управления, если законодательством был предусмотрен иной порядок их обжалования, в частности, ведомственный, то есть к вышестоящему руководству органа, действия или бездействие которого обжалуются. Эта проблема была разрешена в конечном итоге Конституционным Судом Украины в своем решении от 23 мая 2001 г. по делу №1-17/2001 о конституционности ст.248³ ГПК Украины.

Конституционный Суд Украины, в частности, указал, что:

а) в соответствии с положением ч.2 ст.124 Конституции Украины юрисдикция судов распространяется на все правоотношения, которые возникают в государстве;

б) анализ этого положения во взаимосвязи с положениями частей 1 и 2 ст.55 Конституции Украины дает основания прийти к выводу, что судам подведомственны любые обращения физического лица по защите своих прав и свобод, поэтому суд не может отказать в правосудии, если гражданин Украины считает, что его права и свободы нарушены;

в) право на обращение с жалобой в суд на основании ст.248¹ ГПК Украины имеют только физические лица, которые считают, что субъектом обжалования нарушены их права и свободы. В таких случаях предметом судебного обжалования в порядке главы 31-А ГПК Украины могут быть как коллегиальные, так и единоличные решения, действия или бездействие субъектов обжалования, акты нормативного или индивидуального характера в сфере управленческой деятельности;

г) Конституционный Суд Украины в своем решении от 30 октября 1997 г. №5-зп отметил, что предусмотренный законодательством ведомственный порядок обжалования действий должностных лиц к органам высшего уровня не является преградой для обращения гражданина в суд непосредственно. Суд не имеет права отказать лицу в принятии искового заявления или жалобы только на том основании, что его требования могут быть рассмотрены в предусмотренном законом внесудебном порядке.

В резолютивной части Конституционный Суд Украины признал часть норм главы 31-А ГПК Украины неконституционными. Из этого можно сделать вывод о том, что и осужденные, которые не перестают быть гражданами, имеют право обжаловать решение и региональной, и апелляционной комиссий в судебном порядке.

Совсем недавно, приказом Департамента от

21 декабря 2001 г. №244 было утверждено и соответствующее Положение об апелляционной комиссии, в п.17 которого отмечено, что в случае несогласия заявителя с решением этой комиссии последнее может быть обжаловано в судебном порядке в соответствии с действующим законодательством. Помимо этого, в п.5 этого Положения установлено также, что подача жалоб и заявлений на решение региональных комиссий в апелляционную комиссию гражданами (из текста Положения следует понимать, что иными гражданами, а не осужденными) производится в соответствии с Законом Украины «Об обращении граждан». Но ведь названный закон также предусматривает обжалование в судебном порядке действий или решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, объединений граждан, средств массовой информации, должностных лиц, если заявитель не согласен с принятым по его обращению решением. И указанный закон позволяет это сделать сразу же после принятия решения, в данном случае, региональной комиссией. Для этого нет необходимости обращаться в апелляционную комиссию.

Зачем же столь сложные процедуры, установленные Департаментом, если есть иной порядок их разрешения, и что же выиграл Департамент в сфере исполнения наказания в виде лишения свободы на сегодняшний день? По нашему мнению, кроме дополнительных проблем себе и судам, ничего. Осужденные имеют законное право изначально обжаловать сам приговор, по которому им назначено наказание в виде лишения свободы, в апелляционном и кассационном порядке. Потом обжаловать решение региональной или апелляционной комиссии в местном суде, и, если они не согласны с решением местного суда, у них имеется возможность снова обратиться в апелляционный и кассационный суды. Это достаточно длительные во времени процедуры, на протяжении которых осужденные, по нашему мнению, с учетом годами сложившейся практики, положений ст.23 ИТК Украины, и того, что статус осужденных в таких случаях в полной мере не определен, должны находиться в следственных изоляторах. Но следственные изоляторы и так переполнены: при наличии в них 32,8 тыс. мест по состоянию на январь 2001 г. в них находилось 46,2 тыс. человек. Последних данных мы не имеем, но можно предположить, что и в настоящее время ситуация в следственных изоляторах вряд ли изменилась в лучшую сторону. Помимо этого следует учесть также и то, что УК Украины 2001 г. ввел и такой вид наказания, как арест, ранее неизвестный нашей уголовно-исполнительной системе. Последними изменениями в ИТК Украины (ст.100) было установлено, что лица, осужденные к аресту, отбывают наказание, как правило, по месту осуждения в арестных домах. Учитывая то, что это новый вид наказания и

арестных домов в нашей стране еще нет, Департамент в своей Инструкции об организации исполнения наказания в виде ареста в учреждениях уголовно-исполнительной системы, утвержденной приказом от 31 августа 2001 г. №158, установил, что такие лица, временно, до создания арестных домов, отбывают наказание в следственных изоляторах (тюрьмах). В следственных изоляторах будут также находиться и осужденные, которые будут ждать решения региональной комиссии.

Как вытекает из п.2 Положения о распределении, Департамент все-таки решил для устранения вышеизложенных и, наверное, других своих внутренних проблем, направлять осужденных сразу же после решения региональной комиссии в исправительные учреждения. Но здесь могут возникнуть другие проблемы. Например, рассмотрение дела в суде в порядке гражданско-процессуального производства в определенных случаях, а особенно когда на этом настаивает сторона, требует и личного присутствия. Представляется, что создаются дополнительные сложности для внутренних войск МВД Украины, которые в настоящее время и так с трудом обеспечивают конвоирование лиц в суд.

Помимо изложенного следует обратить внимание и на то, что возникает также и проблема возмещения морального вреда, если суд установит, что решение региональной комиссии было неправомерным, и на его основании осужденный был направлен в исправительное учреждение иного вида режима.

Возможно, подобных прецедентов у Департамента еще не возникло, но они возникнут, раз мы строим правовое государство, в котором гарантируются и защищаются права человека и гражданина. Считаем, что Департамент поспешил с нововведениями в сфере исполнения наказания в виде лишения свободы на определенный срок. Наверное, стоило бы сначала закончить реформу уголовно-исполнительной системы; перестроить учреждения уголовно-исполнительной системы по степени безопасности (открытого типа, минимального, среднего и максимального уровня безопасности), о чем уже неоднократно заявляли должностные лица Департамента, отказаться от режима как одного из средств исправления осужденных, что будет более соответствовать международным стандартам обращения с осужденными; принять и ввести в действие новый Уголовно-исполнительный кодекс Украины, в котором бы были учтены и новые положения УК Украины, и нормы международно-правовых документов, и лишь потом предоставить возможность органам Департамента, если к тому времени будет существовать такая необходимость, самостоятельно распределять осужденных по видам исправительных учреждений.