

УДК 343.81

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПАСПОРТИЗАЦИИ ОСУЖДЕННЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Касимова Эльвира Равиловна,

старший преподаватель кафедры организации исполнения уголовных наказаний,
ФКУ ДПО Кировский ИПКР ФСИН России. Россия, г. Киров.

E-mail: kaselhvira@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы паспортизации осужденных к лишению свободы, установления местонахождения документов, удостоверяющих их личность, а также роль администрации исправительного учреждения или следственного изолятора в преодолении препятствий к установлению их гражданской принадлежности. Статья представляет интерес для сотрудников и работников уголовно-исполнительной системы, в должностные обязанности которых входит документирование осужденных паспортом гражданина РФ.

Ключевые слова: документирование осужденных, выдача и замена паспорта, гражданство Российской Федерации, установление гражданской принадлежности, постпенитенциарная адаптация осужденных, освобождение осужденных.

Паспорт Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации (далее именуются – граждане), достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации.

Согласно Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года [6] одним из ее основных направлений является обеспечение постпенитенциарной адаптации осужденных, которые имеют право на трудовое, бытовое устройство и получение других видов социальной адаптации; деятельность уполномоченных органов по документированию осужденных является одной из задач уголовно-исполнительного законодательства по охране прав осужденных, оказание помощи в социальной адаптации и стимулировании правопослушного поведения последних.

Наличие у осужденного паспорта дает ему возможность использовать все права и свободы, предусмотренные действующим законодательством. Паспортизация лиц, отбывающих лишение свободы, является, с одной стороны, правом осужденного, с другой стороны, обязанностью администрации исправительного учреждения. Это вытекает из нормы, изложенной в части четвертой статьи 173 УИК РФ: «При отсутствии паспорта в личном деле осужденного, а также в случае, если срок действия паспорта истек, администрация исправительного учреждения заблаговременно принимает меры по их получению. В случае необходимости получения нового паспорта расходы, связанные с его выдачей, удерживаются из средств, находящихся на лицевом счете осужденного. Если у осужденного отсутствуют средства на лицевом счете, расходы, связанные с выдачей нового паспорта, оплачиваются за счет государства» [1].

При оформлении паспорта осужденным следует руководствоваться основными нормативно-правовыми актами, регламентирующими порядок получения документов, таковыми являются:

1. Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (в ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»;

2. Приказ МВД России от 13.11.2017 № 851 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» [7].

Имеющая место на протяжении ряда лет проблема паспортизации осужденных, острота данного вопроса, обусловлена серьезными социальными последствиями для лица, освобожденного из мест лишения свободы. Отсутствие паспорта делает невозможным реализацию прав осужденных на подтверждение и оформление инвалидности, назначение и выплату пенсий, осуществление гражданско-правовых сделок, решение вопроса трудоустройства в учреждении и после освобождения.

Вместе с тем значительная часть осужденных, несмотря на все усилия сотрудников администрации исправительных учреждений, освобождается без паспортов. Главная причина – поступление осужденных в места лишения свободы без этих документов.

Так, согласно п. 21 постановления Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (в ред. 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации», паспорт лица, заключенного под стражу или осужденного к лишению свободы, временно изымается органом предварительного следствия или судом и приобщается к личному делу указанного лица. При освобождении из-под стражи или отбытии наказания в виде лишения свободы паспорт возвращается гражданину [5].

В следственных изоляторах сотрудники отделов специального учета на основании данных опросного листа запрашивают документ, удостоверяющий личность, содержащегося под стражей лица, в органах предварительного следствия, судебных органах, за которыми числится арестованный, или у родственников.

В отношении лиц, перечисленных за судами, в отправке паспорта судебные органы отказывают на основании пункта 11.13 приказа Судебного департамента Верховного Суда РФ от 29.04.2003 № 36 «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде», согласно которому изъятые у лиц, содержащихся под стражей, паспорта приобщаются к делу и хранятся в отдельном опечатанном пакете, подшитом к делу и пронумерованном порядковым номером листа дела. Паспорт и другие личные документы лиц, осужденных к лишению свободы, направляются администрации места предварительного заключения, где содержатся осужденные [8]. На практике паспорт направляется судом по запросу администрации по месту содержания осужденного, судебное решение в отношении которого вступило в законную силу.

По прибытии осужденного в исправительное учреждение для отбывания наказания и в случае отсутствия паспорта в личном деле прибывшего осужденного, сотрудниками администрации исправительного учреждения с него отбирается объяснение о месте нахождения паспорта. Одновременно с уведомлением о месте отбывания наказания осужденным (с его согласия) его родственникам направляется запрос о необходимости приобщения паспорта к личному делу, в случае нахождения данного документа дома, с мотивированием о необходимости наличия в исправительном учреждении паспорта для оформления медицинских полисов, страховых свидетельств, социальных пособий. Аналогичный запрос направляется и другим родственникам (знакомым) согласно данным опросного листа. Однако не всегда сотрудники исправительных учреждений находят среди родственников должного понимания, а нередко и категоричный отказ в предоставлении документа для приобщения к личному делу осужденного.

Отказ в предоставлении паспортов нередко аргументируется отсутствием денег на поездку до исправительного учреждения или на пересылку паспорта, необходимостью совершения действий гражданско-правового характера. Имеются случаи, когда в ответ на запросы администраций исправительных учреждений родственники предоставляют только копии паспортов. Осужденным и их родственникам при проведении родительских дней в исправительных колониях, воспитательных колониях, либо при обращении родственников по другим основаниям к администрации исправительных учреждений (получение доверенностей, справок, которые заверяются начальником исправительного учреждения) разъясняется необходимость приобщения паспорта к личному делу. Направление паспорта гражданина РФ для приобщения к личным делам осужденных является правом граждан и не несет закрепленную законодателем ответственность. Поэтому воздействовать на гражданское сознание можно только путем пропаганды, разъяснения.

В соответствии с указаниями ФСИН России, учитывая увеличение государственной пошлины за выдачу паспорта, а также количество выделенных средств на паспортизацию в календарном году, возникла необходимость первоочередного документирования осужденных, у которых отсутствие паспорта препятствует осуществлению их гражданских прав (оформление, получение пенсии, инвалидности и др.), осужденных, подлежащих освобождению в текущем году, а также осужденных, паспорта которых подлежат замене в связи с достижением определенного законодательством возраста.

В связи с этим начальникам исправительных учреждений было указано на необходимость взять под личный контроль активизацию разъяснительной работы с осужденными по оплате государственной пошлины за выдачу паспорта гражданина Российской Федерации за счет собственных денежных средств плательщика (осужденного лица или их родственников), разъясняя нормы части 4 ст. 173 УИК РФ: «В случае необходимости получения нового паспорта расходы, связанные с его выдачей, удерживаются из средств, находящихся на лицевом счете осужденного» [1].

В отдельных территориальных органах ФСИН России в рамках взаимодействия между учреждениями, исполняющими уголовные наказания, возникла практика направления запросов о проведении разъяснительной беседы и об истребовании паспортов осужденных, находящихся на хранении дома, у родственников или знакомых, в филиалы уголовно-исполнительных инспекций. Так, в 2018 в ФКУ УИИ УФСИН России по Кировской области был направлен 141 запрос о получении паспорта. При этом получено ответов на запросы о проведении беседы с родственниками (знакомыми) осужденных – 163, общее количество полученных паспортов – 62.

В целях недопущения нарушений требований уголовно-исполнительного законодательства об освобождении от отбывания наказания, помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания, усилен контроль со стороны руководителей подразделений отделов специального учета по своевременной и комплексной подготовке документов, направляемых в соответствующие органы.

В отношении каждого осужденного, не имеющего паспорта в личном деле, проводится целенаправленная работа по его розыску либо установлению наличия российского гражданства. При получении соответствующего заключения о принадлежности к гражданству РФ запросы формы № 23П о документировании направляются в территориальные органы МВД – отделы по вопросам миграции. При оформлении паспорта к личному делу приобщаются справки из бухгалтерии об отсутствии денежных средств на личном счете осужденного. На информационных стендах, в комнате свиданий, отрядах размещаются списки осужденных, чьи паспорта находятся дома или у родственников, а также списки осужденных, с указанием суммы, для оплаты госпошлины при оформлении паспорта.

В соответствии с частью 1 статьи 81.1 УИК РФ осужденные к лишению свободы подлежат регистрационному учету по месту пребывания [1]. Вместе с тем, существуют проблемы, возникающие при определении гражданской принадлежности.

В силу ч. 1 ст. 13 Закона РФ от 28.11.1991 «О гражданстве Российской Федерации» гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Закона. Поскольку установление факта заявителем необходимо для оформления паспорта гражданина Российской Федерации, то указанный факт следует признать юридическим независимо от того, что к 2004 г. Закон РФ от 28.11.1992 «О гражданстве Российской Федерации» утратил силу.

Кроме того, в соответствии с п. 45 Указа Президента Российской Федерации от 14.11.2002 № 1325 (в ред. от 19.09.2019) «Об утверждении положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» [4], п. 1 Указа Президента Российской Федерации от 13.03.1997 № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» [3], п. 1 постановления Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 № 828 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 20.11.2018) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» [5] основанием для оформления паспорта гражданина Российской Федерации является наличие гражданства Российской Федерации, а это обстоятельство подтверждается, в том числе, проживанием лица на территории России по состоянию на 06.02.1992.

Вместе с тем, судами не исследуется и не мотивируется вывод о возможности установления юридического факта проживания на территории Российской Федерации на 06.02.1992 после признания утратившим силу Закона РФ от 28.11.1991 «О гражданстве в Российской Федерации», не выполняются и требования ст. 265 ГПК РФ о праве суда на установление юридического факта только в случае отсутствия у заявителя иной возможности получить или восстановить документы, удостоверяющие факт, имеющий юридическое значение.

Как уже было отмечено выше, само обращение в суд с заявлением об установлении фактов связано во всех случаях с отсутствием в паспортах граждан отметок о регистрации на территории Российской Федерации на 06.02.1992 и на 01.07.2002.

Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2002 № 1325 утверждено Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, в соответствии с п. 51 которого «при отсутствии у лица документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации (утеря, кража, порча и т.п.), возникновении сомнений в подлинности или обоснованности выдачи такого документа, а также при обстоятельствах, позволяющих предполагать наличие либо отсутствие у лица гражданства Российской Федерации, полномочным органом осуществляется проверка факта выдачи лицу указанного документа на законных основаниях и соответствующих обстоятельств».

Проверка осуществляется по заявлению лица, составленному в произвольной форме, по инициативе полномочного органа или иного государственного органа с учетом ст. 42 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [2]. При необходимости в ходе проверки могут быть направлены запросы в соответствующие органы по месту выдачи лицу документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации, или по месту жительства лица, а также в органы исполнительной власти и в суд.

В силу ст. 3 того же Федерального закона под гражданством Российской Федерации понимается устойчивая правовая связь с Российской Федерацией, выразившаяся в совокупности взаимных прав и обязанностей [2]. Определение наличия такой устойчи-

вой связи в силу ст. ст. 30, 31 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ (в ред. от 26.07.2019) «О гражданстве Российской Федерации» входит в полномочия федерального органа, ведающего вопросами внутренних дел, и его территориальных органов. При этом в числе других возложенных на них обязанностей: устанавливают наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации; принимают заявления по вопросам гражданства от лиц, проживающих на территории Российской Федерации; проверяют факты и документы, представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах.

По результатам проводимой проверки устанавливается факт наличия либо отсутствия гражданства Российской Федерации в результате признания или последующего приобретения гражданства Российской Федерации либо выхода из гражданства Российской Федерации. В процессе проверки учитываются все сведения, сообщенные проверяемым лицом или запрашивающим органом. При необходимости направляются запросы в органы и организации, располагающие необходимой информацией о проверяемом лице.

Полученная от указанных органов государственной власти информация, в том числе и надлежащим образом оформленные результаты опросов лиц, знающих проверяемое лицо, используется при определении наличия либо отсутствия у проверяемого лица гражданства Российской Федерации.

Установление фактов, имеющих значение для определения наличия либо отсутствия у проверяемого лица гражданства Российской Федерации, возможно также на основании взаимоподтверждающих документов:

- документа, подтверждающего регистрацию по месту жительства;
- документа, подтверждающего выезд из Российской Федерации до 06.02.1992 в связи с трудовыми, служебными отношениями, обучением, лечением и по частным делам и (или) возвращение на территорию Российской Федерации после 06.02.1992 по окончании трудовых, служебных отношений, обучения, лечения и частной поездки;
- справки медицинского учреждения о прохождении лечения;
- выписки из личного дела военнослужащего, проходящего военную службу по контракту;
- данных учетов военного комиссариата;
- выписки из домового книги;
- копии поквартирной карточки;
- справки жилищной организации;
- справки образовательного учреждения;
- трудовой книжки и (или) справки с места работы;
- справки об освобождении из мест лишения свободы;
- иных документов.

После этого оформляется заключение о наличии либо отсутствии гражданства Российской Федерации или о невозможности установления наличия гражданства Российской Федерации у проверяемого лица.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что действующим законодательством определена процедура проверки наличия или отсутствия гражданства Российской Федерации. Только в случае заключения об отсутствии гражданства России, лицо как исчерпавшее возможность получения подтверждения необходимого факта, во внесудебном порядке вправе обратиться в суд с заявлением об установлении факта проживания на территории РФ либо имеет возможность оспорить правомерность действий органов внутренних дел по отказу в оформлении паспорта гражданина Российской Федерации или документов для оформления гражданства в упрощенном порядке.

Решением обозначенной проблемы может быть организация тесного взаимодействия органов УИС и МВД. Территориальные органы ФСИН России совместно с территориальными органами МВД России проводят рабочие встречи и совещания, на которых конструктивно обсуждаются проблемные вопросы. Показателем успешности данной работы является снижение процента освобождающихся осужденных из исправительных учреждений без паспорта.

Освобождение осужденного с документом, удостоверяющим личность гражданина РФ, имеет важное социальное значение. Не всех ждут дома близкие люди. Для того чтобы начать новую жизнь, не всегда достаточно иметь одно желание. Множество начинаний, с которыми приходится сталкиваться осужденному после отбывания наказания, предполагает наличие паспорта – регистрация, устройство на работу, оформление пенсии, получение страхового пенсионного свидетельства, медицинского полиса. И в этом случае помощь администрации содействует достижению одной из важных задач уголовно-исполнительного законодательства по охране прав осужденных – оказание помощи в социальной адаптации и стимулировании правопослушного поведения после освобождения из мест лишения свободы.

Список литературы

1. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 26.07.2019 № 208-ФЗ). – Режим доступа: СПС Консультант Плюс (дата обращения 15.10.2019)
2. О гражданстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (в ред. 26.07.2019). – Режим доступа: СПС Консультант Плюс (дата обращения 15.10.2019)
3. Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации [Электронный ресурс]: [указ Президента Российской Федерации от 13.03.1997 № 232]. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс (дата обращения 15.10.2019)
4. Об утверждении положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации [Электронный ресурс]: [указ Президента Российской Федерации от 14.11.2002 № 1325 (в ред. от 19.09.2019)]. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс (дата обращения 15.10.2019)
5. Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации [Электронный ресурс]: [постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (в ред. 20.11.2018)]. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс (дата обращения 15.10.2019)
6. О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс]: [распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р (ред. от 23.09.2015)]. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс (дата обращения 15.10.2019)
7. Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации [Электронный ресурс]: [приказ: издан Министерством внутренних дел РФ 13.11.2017 № 851]. – Режим доступа: официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.12.2017 (дата обращения 15.10.2019)
8. Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде [Электронный ресурс]: [приказ: издан Судебным Департаментом Верховного Суда РФ 29.04.2003 № 36 (в ред. от 04.03.2019)]. – Режим доступа: СПС Консультант Плюс (дата обращения 15.10.2019).