

Экспертное заключение

по проблеме определения веса почтовых посылок и передач для осужденных, отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы (обращение председателя Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации от 13 августа 2018 года)

1. В части первой ст. 90 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее - УИК РФ) установлено, что «осужденным к лишению свободы разрешается получение посылок, передач и бандеролей:

а) женщинам и лицам, содержащимся в воспитательных колониях, - без ограничения количества;

б) мужчинам - в количестве, установленном статьями 121, 123, 125 и 131 настоящего Кодекса.

Максимальный вес одной посылки или бандероли определяется почтовыми правилами. Вес одной передачи не должен превышать установленный вес одной посылки.»

2. Порядок приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений, утвержденный приказом ФГУП «Почта России» от 17.05. 2012 года №114-п содержит пять видов посылок с определением максимального веса каждой из них:

1) Мелкая посылка - посылка весом до 3 кг, большая сторона которой не превышает 35 см, а сумма трех измерений не превышает 70 см. (пункт 3 Порядка);

2) Стандартная посылка, посылка весом до 10 кг, размерами: минимальный: 165 x 120 x 100 мм, 265 x 165 x 50 мм; максимальный: 425 x 265 x 380 мм (пункт 11.2. Порядка);

3) Тяжеловесная посылка – посылка весом от 10 до 20 кг, размерами: минимальный: 165 x 120 x 100 мм, 265 x 165 x 50 мм; максимальный: 425 x 265 x 380 мм (пункт 11.2. Порядка);

4). Нестандартная посылка – посылка весом до 20 кг, в нестандартной упаковке, размерами: минимальный: 165 x 120 x 100 мм, 265 x 165 x 50 мм. Размер адресной стороны не менее 105 x 148 мм. Максимальный: сумма измерений трех сторон не более 300 см. Допускается пересылка отправок, свернутых трубочкой (пункт 11.2. Порядка);

5) Тяжеловесная крупногабаритная посылка – посылка весом от 10 до 50 кг, размерами: минимальный: 425 x 265 x 380 мм. Максимальный: 1900 x 1300 x 3500 мм (пункт 11.2. Порядка).

3. В связи с тем, что в части 1 ст. 90 УИК РФ в отношении веса посылок предусмотрена бланкетная норма, то в условиях действия данной бланкетной

нормы осужденные к лишению свободы вправе получать установленные в Порядке приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений (приказ ФГУП «Почта России» от 17.05. 2012 года №114-п) все пять видов посылок, включая и тяжеловесные крупногабаритные посылки весом от 10 до 50 кг.

4. Рассматриваемая бланкетная норма части 1 ст. 90 УИК РФ применяется с момента принятия и введения в действие с 1 июля 1997 года Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. Однако за этот период изменились сами «почтовые правила», которые по мере развития новых технологий в почтовом деле стали предусматривать иные параметры почтовых отправлений, в том числе посылок и бандеролей. В результате этого появилось рассогласование между Правилами внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденными приказом Минюста России от 16.12. 2016 года №295 и Порядком приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений, утвержденным приказом ФГУП «Почта России» от 17.05. 2012 года №114-п. Так, в Правилах внутреннего распорядка исправительных учреждений установлено, что общий вес принадлежащих осужденному вещей и предметов, продуктов питания не может превышать 36 кг. На основании этого положения территориальные органы ФСИН России заявили о своей позиции о неприемлемости приема адресованных осужденным тяжеловесных крупногабаритных посылок весом от 10 до 50 кг.

Все это вызвало появление обращений осужденных в неправительственные правозащитные организации, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, в органы прокуратуры, в Федеральную службу исполнения наказаний и Министерство юстиции Российской Федерации. В процессе обмена письменными обращениями были даны толкования данной спорной ситуации, а также приведены доводы, на которых необходимо остановиться.

4.1. Довод о том, что Порядок приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений, утвержденный приказом ФГУП «Почта России» от 17.05. 2012 года №114-п, не является почтовыми Правилами, на которые делается отсылка в части 1 ст. 90 УИК РФ, не может быть принят во внимание. В указанной норме УИК РФ не дается название конкретного нормативного акта, а указывается на совокупность норм (правил), содержащихся в различных нормативных актах, относящихся к почтовой сфере деятельности государства.

4.2. Не можем поддержать также довод о том, что положения Порядка приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений, утвержденный приказом ФГУП «Почта России» от 17.05. 2012 года №114-п не носят нормативного характера. В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 17.07. 1999 года 3176-ФЗ «О почтовой связи» порядок оказания услуг почтовой связи регулируется правилами оказания услуг почтовой связи, утверждаемыми уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, а именно Минкомсвязью России. В соответствие с пунктом 12 Правил оказания услуг почтовой связи, утвержденных приказом Минкомсвязи России от 31. 07. 2014 года №234, указанное министерство предоставило право операторам почтовой связи устанавливать другие виды и категории внутренних почтовых отправлений для пересылки по своей сети почтовой связи, а также предельные размеры, вес и допустимые вложения указанных почтовых отправлений. Фактически Минкомсвязи России делегировало свои полномочия в части нормативного регулирования ряда отношений федеральному оператору почтовой связи - ФГУП «Почта России». Следует отметить то, что такое делегирование прошло правовую проверку: приказ Минкомсвязи России от 31. 07. 2014 года №234 «Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи» 26.12. 2014 года зарегистрирован в Минюсте России, №35442.

4.3. Не можем согласиться с утверждением том, что отношения по определению веса посылок и передач, поступающих (передаваемых) осужденным в исправительные учреждения, являются исключительно гражданскими правоотношениями, регламентируемыми нормами общей и особенной частей Гражданского кодекса РФ (договор оказания услуг). Нормы гражданского законодательства в части оказания услуг почтовой связи действуют с момента заключения договора на пересылку внутренних почтовых отправлений до момента его исполнения в виде выдачи посылки в почтовом отделении уполномоченным представителям администрации исправительного учреждения. Дальнейшие действия по доставке почтовых отправлений регламентируются нормами отчасти трудового, отчасти административного и отчасти уголовно-исполнительного законодательства. Уголовно-исполнительным законодательством в соответствии со ст. 2 УИК РФ регламентируются отношения, возникающие:

- при решении вопроса о приеме посылки на почте и доставке ее осужденному в исправительное учреждение (в пределах решения вопроса о соблюдении лимита и временных рамок получения посылок, установленных в части 1 и 3 ст. 90 УИК РФ, статей 121, 123, 125 и 131 УИК РФ);

- при досмотре содержимого посылки и решении вопроса о выдаче содержимого осужденному либо об уничтожении или помещении на склад присланных вещей, изделий или веществ, а также о зачислении на лицевой счет денежных средств (части 4 и 5 ст. 90 УИК РФ).

Поэтому определение максимального веса посылок, а тем более передач, (поступление последних полностью регламентируется нормами уголовно-исполнительного законодательства) является компетенцией уголовно-исполнительного законодательства. Оно должно решаться законодателем с учетом всего спектра экономических, политических, социальных и духовных факторов, определяющих те или иные изменения и дополнения уголовно-исполнительной политики и уголовно-исполнительного законодательства.

5. В качестве политического (внешнеполитического) фактора следует указать на требования и рекомендации международных стандартов, определяющих обращение с осужденными к лишению свободы.

Так, в правиле 5.1 Минимальных стандартных правил ООН в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы, 2015) в качестве общеобязательного стандарта установлено, что «тюремный режим должен стремиться сводить до минимума ту разницу между жизнью в тюрьме и жизнью на свободе, которая ослабляет чувство ответственности заключенных или уважение их достоинства как человеческой личности». Однако конкретных рекомендаций в отношении получения почтовых посылок и передач, тем более их веса, данный международный акт не содержит, предоставляя самим государствам определять ту разницу между жизнью в тюрьме и на свободе, которая будет иметь место в области получения осужденными указанных почтовых отправок и передач.

Аналогичный подход прослеживается в Европейских пенитенциарных правилах 2006 года (далее - ЕПП), где в пункте 5 Основных принципов установлено, что «жизнь в местах лишения свободы должна быть, насколько возможно, приближена к позитивным аспектам жизни в обществе». Для решения вопроса о целесообразности получения почтовых посылок и передач косвенное значение имеет закрепленная в пункте 24.5 ЕПП обязанность администрации пенитенциарных учреждений помогать заключенным поддерживать адекватные контакты с внешним миром и оказывать им с этой целью соответствующую материальную поддержку. Схожее значение имеет требование к режиму пенитенциарного учреждения, заключающееся в необходимости обеспечивать материальные потребности заключенных (пункт 25.3 ЕПП).

6. Представляется, что при определении максимального веса посылок и передач осужденным в первую очередь должны учитываться социальные факторы. Посылки и передачи осужденным, их количество и вес, входят в содержание условий отбывания лишения свободы, они отчасти характеризуют карательное содержание наказания в виде лишения свободы. Свидетельством этому является то, что в статьях 121, 123, 125 и 131 УИК РФ регламентированы нормы получения посылок осужденными мужчинами, отбывающими наказание в исправительных колониях. Данные нормы дифференцированы в зависимости от вида режима исправительной колонии (общий, строгий, особый) и условий отбывания наказания (обычные, облегченные и строгие). Соответственно распределение осужденных по видам режима исправительных колоний определяется тяжестью совершенного преступления (категории преступлений), формой вины и рецидивом. Распределение осужденных по различным условиям отбывания наказания в исправительных колониях зависит в основном от поведения осужденного, включая факт совершения преступления в местах лишения свободы. В такой дифференциации проявляется механизм достижения целей наказания, в первую очередь восстановления социальной справедливости и исправления осужденных.

Было бы нелогичным исходя из указанных социальных факторов относить регламентацию количества посылок и передач к компетенции уголовно-исполнительного законодательства, а их вес к нормам гражданского законодательства (Почтовым правилам), ориентирующимся, в основном, на технические возможности почтовой службы и экономические приоритеты (в частности, получение максимальной прибыли). При сохранении действующих в части 1 ст. 90 УИК РФ норм об определении веса посылок и передач в будущем с развитием технологий мы можем встретиться, к примеру, с большегрузными посылками весом в 500 кг. Об таком развитии ситуации свидетельствуют положения разработанной во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 23.12.2013 № АД-П10-9252 Концепции развития почтовой связи в Российской Федерации на период до 2020 года, в которой предусмотрена в перспективе масса почтовых отправлений вместе с упаковкой - 50 килограммов, а для тяжеловесных почтовых отправлений - 500 килограммов.

(ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71035736/#ixzz5V8s0zhtI>).

7. Согласно проведенной с 12 по 18 ноября 2009 года Восьмой специальной переписи осужденных и лиц, содержащихся под стражей, не

получали ни одной посылки и передачи 31,9% содержащихся в воспитательных колониях, 33,1% осужденных женщин, содержащихся в исправительных колониях общего режима и 18,4% осужденных мужчин в исправительных колониях общего, строгого и особого режима. Не получали бандеролей, соответственно, 93,6%, 90,5% и 56,7% осужденных. Также была зафиксирована достаточно высокая доля лиц, которые получали по одной посылке или передачи, а также бандероли. В настоящее время возможно эти цифры изменились, для их уточнения необходимо проведение в 2019 году девятой специальной переписи осужденных и лиц, содержащихся под стражей. Однако даже при изменении доли таких осужденных они представляют довольно серьезную, скрытую и потенциально конфликтную массу лиц, которые негативно отнесутся к увеличению веса посылок, получаемых другими осужденными. Любые ультралиберальные увеличения норм получения посылок и передач, их веса, суммы разрешенных для расходования денег, возможности получения дополнительных платных услуг будут приводить к дальнейшему социальному расслоению осужденных в местах лишения свободы в зависимости от их материального положения. Это в свою очередь чревато возникновением конфликтов среди осужденных, расширением практики вымогательства материальных благ у «богатых» осужденных, консолидацией осужденных и их подчинением вора в законе и другим авторитетам, как правило, имеющим возможность распоряжаться поступившими в адрес других осужденных посылками, передачами и денежными средствами. Об этом ярко свидетельствует существующая практика деятельности мест лишения свободы; в связи с необоснованными либеральными шагами в области улучшения материального положения осужденных она может расширяться и укрепиться.

8. При сохранении существующего в настоящее время законодательства о возможности получения тяжеловесных крупногабаритных почтовых посылок весом до 50 килограмм может возникнуть угроза дискриминации отдельных категорий осужденных, поскольку тяжеловесные крупногабаритные посылки могут отправляться в те местности, где есть специально выделенные для этого отделения почтовой связи. В той же местности, где нет таких отделений осужденные будут получать посылки весом до 20 килограмм. Все это будет нарушать принцип равенства осужденных перед законом, порождать конфликтные ситуации между осужденными, а также между осужденными и персоналом исправительных учреждений.

9. При решении этого вопроса следует ориентироваться также на экономические факторы. Необходимыми условиями для приема и выдачи тяжеловесных крупногабаритных посылок в Порядке приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений (приказ ФГУП «Почта России» от 17.05. 2012 года) предусмотрены:

Во-первых, наличие специально выделенных для приема и выдачи посылок отделений почтовой связи (пункт 11.4 Порядка). Речь идет об отделениях, специально оборудованных механизмами и приспособлениями, позволяющими осуществлять прием и выдачу тяжеловесных крупногабаритных посылок (транспортеры, электро- и автоподъемники и т.д.);

Во-вторых, отсутствие перегрузки посылок в пути их следования (пункт 11.5 Порядка).

Посылки, поступившие в адрес осужденных, получают на почте сотрудники исправительных учреждений. Соответственно необходимым условием для получения на почте и выдачи осужденным в исправительном учреждении тяжеловесных крупногабаритных посылок должно являться наличие специальных механизмов и оборудования для перевалки таких посылок. Кроме того, необходимо увеличение штата сотрудников, осуществляющих досмотр содержимого посылок, а также емкостей складов и холодильных установок в местах лишения свободы. Все это потребует дополнительные материальные затраты бюджета государства на содержание мест лишения свободы. Прием и выдача персоналом столь тяжелых крупногабаритных грузов без приобретения и установки специальных приспособлений и механизмов может повлечь нарушение правил охраны труда и техники безопасности, особенно для персонала женского пола.

10. В настоящее время Минюстом России подготовлен законопроект о регламентации веса почтовых посылок и передач, а также почтовых бандеролей. Данный законопроект с участием автора настоящего экспертного заключения 25 октября 2018 года был обсужден на заседании постоянно действующей рабочей группы по рассмотрению проектов нормативных правовых актов, подготовленных в рамках реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 1772-Р.

Экспертом была поддержана концепция представленного законопроекта и его основные положения. Кроме того, были внесены поправки редакционного плана с изложением части 1 ст. 90 УИК РФ в следующей редакции:

«1. Осужденным к лишению свободы разрешается получение посылок, передач и бандеролей:

а) женщинам и лицам, содержащимся в воспитательных колониях, - без ограничения количества;

б) мужчинам - в количестве, установленном статьями 121, 123, 125 и 131 настоящего Кодекса.

Максимальный вес одной посылки или одной передачи не должен превышать двадцати килограммов, вес одной бандероли – двух килограммов».

Представляется, что указанная норма может быть предложена в рабочую группу Минюста России с обоснованием, изложенным в экспертном заключении.

Экспертное заключение подготовлено Заслуженным деятелем науки РФ, доктором юридических наук, профессором, научным руководителем НОЦ «Проблемы уголовно-исполнительного права имени Ю.М. Ткачевского», профессором кафедры уголовного права и криминологии Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова *В.И. Селиверстовым*.

Экспертное заключение одобрено на заседании кафедры уголовного права и криминологии «25» октября 2018 года, протокол № 199.

И.О. Заведующего кафедрой уголовного права
и криминологии, кандидат юридических наук
доцент

С.В. Романов