

**СООТВЕТВИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ЕВРОПЕЙСКИМ ПЕНИТЕНЦИАРНЫМ ПРАВИЛАМ**



Москва • 2009

УДК 343.81/.83(470+571)

ББК 67.409.13(2Рос)

Ш61

Издание подготовлено в рамках проекта МХГ
«**Борьба с пытками через правовую поддержку, образование и защиту**»,
реализуемого при содействии Европейской комиссии



- Авторы: **Сергей Михайлович Шимоволос**,
координатор программ Penal Reform International,
член экспертного совета при Уполномоченном по правам человека
в Российской Федерации
Валерий Владимирович Базунов,
заместитель начальника Управления государственной защиты прав человека,
начальник отдела защиты прав человека в местах принудительного содержания
аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации,
кандидат юридических наук
- Редакторы: М. Корсунская
Н. Костенко
Д. Макаров
А. Прибылов
Н. Таганкина

- Шимоволос, Сергей Михайлович.**
Ш61 Соответствие законодательства и правоприменительной практики
Российской Федерации Европейским пенитенциарным правилам /
[С. М. Шимоволос, В. В. Базунов]. — М. : Московская Хельсинкская
группа, 2009. — 48 с. — Авт. указаны на обороте тит. л. — ISBN 978-5-
98440-048-0.
I. Базунов, Валерий Владимирович.
Агентство СІР РГБ

УДК 343.81/.83(470+571)

ББК 67.409.13(2Рос)

**Взгляды и мнения, высказанные в данной брошюре,
не обязательно отражают позицию Европейского союза**

ISBN 978-5-98440-048-0

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
1. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ (ЧАСТЬ I ЕПП)	7
2. УСЛОВИЯ ТЮРЕМНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ (ЧАСТЬ II ЕПП)	13
3. ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ (ЧАСТЬ III ЕПП).	30
4. ВНУТРЕННИЙ РАСПОРЯДОК (ЧАСТЬ IV ЕПП)	32
5. ИНСПЕКЦИЯ И НАДЗОР (ЧАСТЬ VI ЕПП).	38
6. ЗАКЛЮЧЕННЫЕ, ДЕЛА КОТОРЫХ ЕЩЕ НЕ РАССМОТРЕНЫ В СУДЕ (ЧАСТЬ VII ЕПП)	41
7. ОСУЖДЕННЫЕ ЗАКЛЮЧЕННЫЕ (ЧАСТЬ VIII ЕПП)	44
КРАТКИЕ ВЫВОДЫ	46

ПРЕДИСЛОВИЕ

Европейские пенитенциарные правила (ЕПП) 2006 года¹ внесли существенные, новаторские изменения в международные стандарты. В положениях ЕПП названы приоритеты и дано современное представление о пенитенциарной политике на основе глубокого осмысления разнообразного тюремного опыта стран Европы, включая страны постсоветского пространства.

Для Российской Федерации ЕПП имеют особое значение. Прежде всего потому, что при всех позитивных изменениях уголовно-исполнительная система (УИС) России пока не стала структурой, опирающейся на ценности прав человека и гуманистическую мораль.

Следует признать, что реформирование УИС России невозможно без преодоления глубоко укоренившихся со времен ГУЛАГа карательных традиций. А для этого требуются значительные усилия и время, так институты имеют тенденцию сохраняться, тем более такие консервативные, как силовые ведомства.

Не способствует проведению реформы также чрезмерная численность заключенных, особенно в условиях недостаточного финансирования². На 1 августа 2009 г. в местах лишения свободы находились 884 523 человека. Несмотря на принятые несколько лет назад поправки в законодательство, позволившие тогда снизить численность заключенных, за последние три года в условиях отсутствия судебной реформы этот показатель вновь вырос на 22%.

За последние десять лет на УИС России заметно возросло влияние международных обязательств. Все более существенно воздействуют на практику решения Европейского суда по правам человека по фактам нарушения прав заключенных в России. Из решений Европейского суда следует, что главной проблемой российской пенитенциарной системы являются неприемлемые условия содержания в изоляторах. Надо сказать, что именно эта тема была предметом наиболее острых дискуссий при рассмотрении заявки России на вступление в Совет Европы. В Заключении № 193 (1996) Парламентской ассамблеи Совета Европы от 25 января 1996 г. (п. 7.IX) указывалось, что Россия в соответствии с Рекомендацией А(87)3 о единых европейских пенитенциарных правилах обязуется улучшить «условия содержания заключенных, в частности безотлагательно будут улучшены, по сути, нечеловеческие условия содержания во многих следственных изоляторах» (СИЗО)³. Таким образом, можно сделать печальный вывод о том, что за все это время Россия так и не выполнила собственных обязательств перед Советом Европы.

7 июня 2006 г. Правительство РФ издало распоряжение (№ 839-р), которым была утверждена концепция федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007—2016 годы)». Концепция носила прогрессивный характер и отражала признание международных обязательств и в качестве приоритетного

¹ Решение 952 заседания Кабинета министров Совета Европы, Рекомендация Rec. (2006)2.

² Здесь и далее под словом «заключенные» подразумеваются любые лица, содержащиеся под стражей по решению суда, будь то подозреваемые, обвиняемые, подсудимые или осужденные.

³ Материалы встречи экспертов России и Совета Европы по вопросам развития пенитенциарной системы. М., 1996. С. 53.

направления деятельности устанавливала обеспечение заключенным надлежащих условий содержания: «Следует также учитывать, что согласно Европейским пенитенциарным правилам отсутствие достаточного количества ресурсов для достойного содержания заключенных не может являться оправданием нарушения их человеческих прав.

Подписание Российской Федерацией ряда международных договоров, соглашений и конвенций, касающихся обеспечения прав и законных интересов заключенных, диктует необходимость неуклонного внедрения международных стандартов обращения с заключенными в практику исполнения наказаний. [...] невыполнение Российской Федерацией международных обязательств приведет к росту количества жалоб на нарушение прав подследственных и осужденных, негативной реакции со стороны российских и международных общественных и правозащитных организаций».

Признавалось, что в «109 следственных изоляторах и 575 исправительных учреждениях» условия содержания заключенных не отвечают надлежащим требованиям. Для приведения условий содержания к надлежащим предусматривалось масштабное выделение средств в течение десяти лет на проектирование, реконструкцию и строительство 575 объектов исправительных учреждений (в т. ч. строительство 26 СИЗО).

В течение последних двух лет эта программа успешно развивалась. В 2009 году начались проблемы с ее финансированием.

Следует отметить, что федеральная программа, основанная на международных обязательствах, практически не имеет аналогов в России, а ее исполнение может, наконец, решить проблему бесчеловечных условий содержания в учреждениях УИС России.

Вместе с тем программа практически не содержит иных качественных задач по изменению ситуации в местах лишения свободы сообразно Европейским пенитенциарным правилам. Более того, с выхода в свет ЕПП по инициативе и с участием ФСИН России практически не проводилось широкого обсуждения новаций и принципов ЕПП.

Предлагаемый вашему вниманию доклад дает представление о соответствии положений национального законодательства нормам ЕПП. Особый акцент сделан на правоприменительной практике, поскольку последняя нередко противоречит ЕПП и зачастую становится источником нарушения прав заключенных.

1. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ (ЧАСТЬ I ЕПП)

Основным правовым актом, определяющим приоритеты УИС России, является Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (УИК РФ)¹. Следует отметить, что в значительной части положения УИК РФ совпадают с основными принципами ЕПП. Так, например, правило 2 ЕПП («лица, лишённые свободы, сохраняют все права, которых они не были по закону лишены на основании решения суда, по которому они приговорены или оставлены под стражей») соответствует положениям части 2 статьи 10 УИК РФ («при исполнении наказаний осужденным гарантируются права и свободы граждан Российской Федерации с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации»), хотя и существует отличие в источнике правоограничений: принцип ЕПП устанавливает в качестве оснований и рамок ограничения прав приговор суда, а УИК РФ предполагает возможность ограничения прав на основе национального законодательства. В любом случае можно констатировать соблюдение базового элемента — принципа недопустимости произвольного ограничения прав осужденных.

Без преувеличения революционным можно назвать правило 4 ЕПП: «Содержание заключённых в условиях, ущемляющих их права человека, не может быть оправдано нехваткой ресурсов». В международных договорах подобная норма появилась впервые.

Однако п. 4 ст. 3 УИК РФ позволяет реализовывать рекомендации (декларации международных организаций по вопросам исполнения наказаний и обращения с осуждёнными) лишь при наличии необходимых экономических и социальных возможностей.

С другой стороны, законодательство России, в частности ст. 17 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ (в ред. от 27 сентября 2009 г.), содержит подробный перечень прав заключённых, которые соблюдать необходимо. Таким образом, в случаях содержания в ненадлежащих условиях из-за материальных проблем чаще всего налицо нарушения и национального законодательства.

Правило 3 ЕПП определяет, что ограничения, налагаемые на лиц, лишённых свободы, должны быть минимально необходимыми и соответствовать той обоснованной цели, с которой они налагались. Конституция РФ (ч. 3 ст. 55) исчерпывающим образом предусматривает перечень оснований для возможного ограничения прав и свобод человека и гражданина, причем лишь в необходимой мере. Целью таких ограничений может быть защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

К сожалению, принципы соразмерности и минимизации ограничений прав в полной мере не раскрыты и не защищены в законодательстве России, что подтверждается решениями Европейского суда по правам человека. Более того, юридическая конструкция отдельных норм уголовно-исполнительного законодательства фактически допускает возможности ограничения отдельных прав осуждённых при определенных условиях.

К примеру, в соответствии с п. 3 ст. 82 УИК РФ в исправительных учреждениях действуют Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений (ПВР ИУ),

¹ В докладе анализируется УИК РФ от 8 января 1997 г. в ред. от 19 июля 2009 г.

утверждаемые федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний, по согласованию с Генеральной прокуратурой Российской Федерации. ПВР ИУ регламентируют и конкретизируют соответствующие вопросы деятельности исправительных колоний, лечебных исправительных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, тюрем и следственных изоляторов, выполняющих функции исправительных учреждений в отношении осужденных, оставленных для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию, а также в отношении осужденных на срок не свыше шести месяцев, оставленных в следственных изоляторах с их согласия, в целях создания наиболее благоприятных возможностей для реализации предусмотренных законом порядка и условий исполнения и отбывания наказания в виде лишения свободы, обеспечения изоляции, охраны прав, законных интересов осужденных и исполнения ими своих обязанностей (п. 1 ПВР ИУ).

Например, п. 162 ПВР ИУ дежурному по камере штрафного изолятора (ШИЗО) вменена обязанность следить за сохранностью камерного инвентаря, оборудования и другого имущества, получать для осужденных посуду, инвентарь для уборки камеры и т. д. И здесь же содержится норма, позволяющая администрации ИУ устанавливать другие обязанности дежурного, и при этом на решения администрации не накладываются никакие ограничения, включая требование соответствия действующему законодательству. Подобный казус породил практику наказания осужденных за невыполнение произвольных распоряжений персонала, в т. ч. прямо нарушающих права и законные интересы осужденных, а в некоторых случаях унижающих человеческое достоинство. Верховный суд РФ решил, что данная норма является отсылочной и сама по себе не устанавливает каких-либо дополнительных обязанностей для осужденных, поэтому не может нарушать каких-либо прав осужденных, предусмотренных ст. 12 УИК РФ¹. Очевидно, что Верховный суд не принял во внимание принципы соразмерности и минимизации и фактически закрепил источник произвольного нарушения прав осужденных.

Подобным образом практика неправомерных требований в учреждениях УИС России находит применение во множестве других форм, ограничивающих права и законные интересы заключенных.

Например, в некоторых учреждениях от осужденных требуется ношение на одежде не установленных нормативными актами нарукавных нашивок, хождение по плацу строем с распеванием гимна России и т. п.

К сожалению, общее отношение ФСИН России к обеспечению прав и законных интересов заключенных не соответствует принципу нормализации. Обеспечение прав всегда неразрывно связывается с обязанностями осужденных (права и обязанности уравниваются).

Правило 5 ЕПП в развитие принципа минимизации ограничений ориентирует пенитенциарную систему на приближение жизни заключенных «к позитивным аспектам жизни в обществе». Этот принцип предполагает создание таких условий, чтобы можно было максимально сохранить и поддержать социальные навыки у осужденных, прежде всего в уважении достоинства, принципов общечеловеческого, самостоятельности и т. д. В настоящее время следование этому принципу не является задачей УИС. Ничего определенного на этот счет не говорится и в Концепции развития уголовно-исполнительной

¹ Решение Верховного Суда РФ от 25 апреля 2008 г. № ГКПИ08-1085 / Верховный суд РФ. URL: [http://www.supcourt.ru/arxiv_out/selected_doc.php?imageField.x=34&imageField.y=6&seldoc\[\]\]=100895](http://www.supcourt.ru/arxiv_out/selected_doc.php?imageField.x=34&imageField.y=6&seldoc[]]=100895).

системы в Российской Федерации на период до 2020 года. В то же время практика обращения с заключенными в значительной степени сохраняет репрессивные традиции, нацеленные на умаление их человеческого достоинства. К примеру, серьезные сомнения вызывает установленная п. 16 ПВР ИУ обязанность осужденных здороваться при встрече с работниками ИУ и другими лицами, посещающими ИУ, вставая, обращаться к ним на «вы», называя «гражданин», «гражданка», и далее по званию либо занимаемой должности. Подобная практика не соответствует правилу 5 ЕПП. Не изменил практики, уходящей корнями в историю ГУЛАГа, и Верховный суд РФ, который оставил без удовлетворения заявление В. В. Петренко о признании недействующими пунктов 16, 17 ПВР ИУ. Суд, в частности, признал, что такой порядок обращения между осужденным и работником ИУ по своему содержанию ограничением не является, он лишь конкретизирует корреспондирующие друг с другом положения п. 4 ст. 11 УИК РФ, устанавливающей обязанность осужденных вежливо относиться к персоналу, иным лицам, посещающим учреждения, исполняющие наказания¹.

Практика обращения с осужденными в учреждениях УИС России строится на принуждении, порождая у множества осужденных синдром иждивенчества. Вся система ориентирована на методы коллективного воспитания, неприемлемые для жизни в обществе. Таким образом, следование принципу, заложенному в правиле 5 ЕПП, требует изменения всей пенитенциарной политики.

Правило 6 ЕПП, гласящее, что содержание под стражей должно быть организовано таким образом, чтобы способствовать возвращению лиц, лишенных свободы, в общество, раскрывает цель предыдущего правила. Поскольку его соблюдение невозможно без приближения к позитивным аспектам жизни в обществе.

В соответствии со ст. 1 УИК РФ оказание осужденным помощи в социальной адаптации является задачей уголовно-исполнительного законодательства. Вопросам социальной адаптации посвящены правовые нормы, содержащиеся в главах 21 и 22 УИК РФ. В главе 21 устанавливаются основания для освобождения от отбывания наказания, порядок освобождения и ряд связанных с освобождением вопросов. Российским законодательством предусмотрено оказание освобождаемым осужденным помощи, формы такой помощи устанавливаются в главе 22 УИК РФ. На администрацию ИУ возлагается обязанность содействия освобождаемым осужденным в трудовом и бытовом устройстве, в оказании конкретной материальной помощи, в т. ч. в обеспечении бесплатным проездом к месту жительства, продуктами питания на время проезда или заменяющего денежного эквивалента, одеждой по сезону, в необходимых случаях может выдаваться единовременное денежное пособие.

Вместе с тем задача возвращения осужденного в общество в качестве приоритетной для УИС России в российском законодательстве не определена. Не упоминается она ни в принципах уголовно-исполнительного законодательства РФ (ст. 8 УИК РФ), ни даже в Концепции развития уголовно-исполнительной системы на период до 2020 года. Авторы Концепции видят необходимость лишь в укреплении социальных служб ИУ и поддержке сети реабилитационных центров для освобождающихся.

Правило 7 ЕПП гласит, что следует поощрять сотрудничество с внешними социальными службами и, насколько возможно, участие гражданского общества в жизни заключенных. Однако соответствующих положений, регламентирующих такое сотруд-

¹ Решение Верховного Суда РФ от 29 августа 2007 г. № ГКПИ07-688 / Верховный суд РФ. URL: [http://www.supcourt.ru/arxiv_out/selected_doc.php?imageField.x=30&imageField.y=6&seldoc\[\]=89210](http://www.supcourt.ru/arxiv_out/selected_doc.php?imageField.x=30&imageField.y=6&seldoc[]=89210).

ничество законодательство России практически не содержит. В УИК РФ упоминание об общественности встречается в ст. 9, раскрывающей понятие исправления и определяющей перечень средств, применение которых, по замыслу законодателя, способствует достижению этой цели.

Об общественном воздействии упоминается лишь при правовом регулировании исполнения наказания в виде лишения свободы в отношении несовершеннолетних. В п. 1 ст. 142 УИК РФ говорится о попечительских советах при воспитательных колониях, целью функционирования которых является оказание «помощи администрации воспитательной колонии в организации учебно-воспитательного процесса и укреплении материально-технической базы, в решении вопросов социальной защиты осужденных, трудового и бытового устройства освобождающихся лиц». Еще одной формой участия общественности является деятельность родительских комитетов, которая регулируется положением, утверждаемым начальником конкретной воспитательной колонии.

1 сентября 2008 г. вступил в силу Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Этот закон открыл возможности для организации постоянного общественного контроля в учреждениях УИС России посредством общественных наблюдательных комиссий.

Взаимодействие УИС с гражданскими службами в законодательстве трактуется лишь как наличие у заключенных возможности обращения, например, за дополнительной медицинской помощью. В целом же УИС представляет собой исключительно самостоятельную и обособленную структуру, стремящуюся к исключительно независимому функционированию, в т. ч. в сфере предоставлении услуг заключенным. Такой подход с точки зрения основной задачи УИС представляется совершенно не верным.

Задача подбора персонала (правило 8 ЕПП) имеет важнейшее значение, поскольку от сотрудников ИУ в значительной степени зависит возможность достижения целей уголовного наказания. Согласно правилу 89 ЕПП, насколько это возможно, в состав персонала должно включаться достаточное число специалистов, например психиатров, психологов, социальных работников, учителей и преподавателей профессиональной подготовки, физической культуры и спорта.

К сожалению, передача УИС в ведение Минюста России не привела к ее демилитаризации и гуманизации. Скорее возникло обратное влияние — Минюст РФ стал все больше ориентироваться на функции и методы правоохранительных органов.

В настоящее время в УИС сохраняется двоякая система набора персонала: наряду с аттестованными сотрудниками также работают не аттестованные (гражданские) специалисты¹. Эта ситуация во многом усложняет управление, подготовку и социальное обеспечение сотрудников.

Задача организации независимого контроля в понимании правила 9 ЕПП в УИС в значительной степени не реализована. Российское уголовно-исполнительное законодательство предусматривает осуществление контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания. Государственный контроль имеет несколько видов: контроль со стороны органов представительной и исполнительной власти, судебный контроль, ведомственный контроль, прокурорский надзор, контроль, осуществляемый Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

¹ На начало 2009 года штатная численность персонала УИС составляла 359,7 тыс. человек, включая 259,7 тыс. аттестованных сотрудников.

К инспекции (проверяющим) тюрем предъявляются чрезвычайно высокие требования: «Инспектора, наблюдающие за соблюдением законов и правил, должны быть квалифицированными, компетентными и независимыми от органов, в непосредственном ведении которых находятся места задержания и заключения»¹. Такого рода инспекции, в соответствии со ст. 22 УИК РФ, осуществляют органы прокуратуры.

Кроме того, в УИК РФ предусмотрен контроль мест лишения свободы органами государственной власти и местного самоуправления. Но поскольку границы их компетенции и порядок визитов не установлены, этот вид контроля остается лишь декларацией. В настоящее время вступил в силу Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Впервые на уровень закона возведена возможность контроля исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы со стороны гражданского общества. Но даже и эту форму контроля нельзя признать достаточной, поскольку члены наблюдательных комиссий не обладают существенными полномочиями и должной квалификацией.

Правила, установленные в части сферы и применения ЕПП практически в полном объеме согласуются с национальным законодательством. В частности, законодательно регламентировано основание содержания в местах лишения свободы и условия содержания в отношении отдельных категорий заключенных.

Предусмотрены и гарантии освобождения заключенных в тех случаях, когда основания содержания под стражей потеряли силу. Например, ст. 50 Федерального закона «О содержании под стражей...» вменяет в обязанность начальнику места содержания под стражей немедленно освобождать своим постановлением лиц, у которых истек срок содержания под стражей. В случае невыполнения возможно наступление уголовной ответственности, предусмотренной ст. 127 УК РФ. Стоит, однако, отметить, что нам неизвестны случаи привлечения к ответственности начальников мест содержания под стражей за подобные должностные преступления, хотя такие ситуации возникают.

Уголовное и уголовно-исполнительное законодательство России содержит нормы, соответствующие правилу 13 ЕПП (защита от дискриминации). Запрет на «любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» закреплен в ст. 19 Конституции РФ. Ответственность за нарушение принципа равноправия определяет ст. 136 УК РФ.

В уголовно-исполнительном законодательстве положение о недопустимости дискриминации в полном объеме представлено только в Федеральном законе «О содержании под стражей...» (ст. 6). В УИК РФ законодательные ограничения, которые давали бы дополнительные гарантии от дискриминации по какому-либо признаку, не установлены. Однако если сопоставить этот принцип с возможностями реализации основных прав осужденных, выясняется, что режимные ограничения постоянно вносят диспропорцию в обеспечение основных прав и свобод, что влечет неравноправие в доступе к информации, к социальным и образовательным программам, выбору труда, в медицинском обеспечении и юридической защите.

Отсутствие полноценного контроля не позволяет эффективно устранять возникающие разнообразные проявления пристрастности и дискриминационного отношения к заключенным. Так, например, в УИК РФ до сих пор содержатся необоснованные

¹ Принцип 29-1 Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме.

ограничения для ВИЧ-инфицированных, запрещающие передвижение этой категории заключенных без конвоя и выезд за пределы учреждений¹, что связано прежде всего с предубеждениями в отношении ВИЧ-инфицированных.

Следует отметить, что главное противоречие между российским уголовно-исполнительным законодательством и ЕПП лежит в сфере отношения к заключенным. В ЕПП представлена новая концепция «нормализации», которая ориентирует пенитенциарную систему на создание условий для сохранения полезных качеств и личностного развития. Практически исключены нормы в требованиях к заключенным, не связанные с обязательными режимными требованиями. В частности, если в прежних редакциях устанавливалась обязанность заключенных соблюдать личную гигиену, то в новой редакции говорится лишь о задачах администрации создавать условия для ее обеспечения.

Современное состояние УИС России и видение перспектив ее развития во многом противоречит ЕПП, продолжая базироваться на принципах воспитательного и исправительного воздействия.

Недостатки УИС России с точки зрения ЕПП можно сгруппировать следующим образом:

- несоответствие целей и задач УИС РФ интересам гражданского общества и правового государства;
- архаичная система управления УИС, основанная на коллективном контроле;
- избыточная репрессивность в обращении с заключенными.

¹ Ст. 96, 97 УИК РФ.

2. УСЛОВИЯ ТЮРЕМНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ (ЧАСТЬ II ЕПП)

Значительная часть правил, представленных в части II ЕПП, адекватно отражена в национальном законодательстве или не вызывает явных проблем в их соблюдении. Это относится к правилам, касающимся одежды и постельных принадлежностей (правила 20—21), питания (правило 22), правовой помощи (правило 23), внутреннего режима (правило 25), свобода мысли, совести и религии (правило 29), имущества заключенных (правило 31), освобождения заключенных (правило 33).

Однако и здесь есть расхождения в обращении с заключенными (в частности, в чрезмерном преобладании ограничений и обязанностей заключенных, в ориентации персонала на режимные задачи, а не на обеспечение потребностей заключенных).

Прием

В национальном законодательстве достаточно полно и точно определены условия и требования, связанные с заключением под стражу. Однако имеются существенные расхождения с ЕПП.

Так, правило 15.1D ЕПП **требует регистрации принадлежащего заключенному личного имущества**, которое принимается на ответственное хранение, тогда как п. 5 ПВР ИУ требует проведения полного обыска прибывших осужденных и досмотра принадлежащих им вещей; при этом должны быть определены вещи и предметы, продукты питания, которые осужденным запрещается иметь при себе, получать в посылках, передачах, бандеролях либо приобретать.

Правило 15.1E ЕПП **требует регистрации любых имеющихся у заключенных заметных телесных повреждений и жалоб на плохое обращение до поступления в пенитенциарное учреждение**. В то время как п. 4 ПВР ИУ требует от медицинского работника лишь проведения наружного осмотра осужденных, результаты которого, а также особые приметы должны быть записаны в амбулаторную карту осматриваемого.

Правило 16D ЕПП требует рассматривать все имеющиеся сведения о социальном положении заключенного для удовлетворения его наиболее насущных личных и материальных потребностей. Национальное законодательство подобных норм вообще не содержит. Более того, ничего похожего нет ни в регламентации, ни в практике карантинных отделений ИУ.

В российском законодательстве есть норма ¹, аналогичная правилу 15.1F ЕПП, о необходимости соблюдения медицинской тайны. Ведомственные нормативные акты также учитывают это требование и предписывают при поступлении и медицинском осмотре заполнять на каждого медицинскую карту, содержание которой составляет врачебную тайну. Однако ВИЧ-инфицированным осужденным при поступлении в учреждение определяется специальная норма питания (диетическая форма 7Б), кроме того, их могут размещать отдельно в отрядах. Таким образом, их статус становится общеизвестен, врачебная тайна не соблюдена.

¹ Ч. 1 ст. 61 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1.

Место отбытия наказания и размещение

Трудности в соблюдении правил 17—18 ЕПП в значительной степени связаны с общей проблемой недостаточного финансирования УИС. Как следствие, во многих регионах не хватает мест в имеющихся учреждениях, многие учреждения и особенно СИЗО требуют реконструкции или в лучшем случае ремонта. Таким образом, порой просто невозможно создавать приемлемые условия содержания заключенных. Проблема осложняется и самим устройством пенитенциарной системы России, когда осужденные содержатся в колониях.

Правило 17.1 ЕПП говорит о том, что осужденных для отбытия наказания по возможности следует направлять в пенитенциарные учреждения, расположенные вблизи от дома или мест социальной реабилитации. При этом по возможности следует выяснить мнение заключенного в отношении первоначально назначенного для него места отбытия наказания и любых последующих переводах из одного пенитенциарного учреждения в другое (правило 17.3 ЕПП).

Правовое регулирование распределения осужденных по исправительным учреждениям содержится в ст. 73 УИК РФ. В части первой содержится общее правило, согласно которому осужденные должны отбывать наказание в ИУ в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены. Вместе с тем правовые нормы, содержащиеся в последующих частях этой статьи, позволяют не соблюдать это правило по целому ряду оснований. Не определены точные критерии, по которым федеральный орган УИС принимает решение о назначении места отбывания наказания. При этом ни сам осужденный, ни его родственники не получают разъяснения о причинах и обоснованности решения. Основаниями для перевода в другое ИУ являются болезнь осужденного, необходимость обеспечения его личной безопасности, а также ликвидация ИУ. Установлена возможность перевода при наличии иных исключительных обстоятельств, и на практике перевод допускается, но только по оперативным (закрытым) соображениям, по социальным соображениям перевод практически неосуществим. Более того, в ст. 81 УИК РФ содержится общее правило о необходимости отбывания наказания, как правило, в одном ИУ. Наконец, российское законодательство даже не предполагает возможности учитывать мнение осужденного и не содержит никакого защитного механизма от произвола чиновников органа управления УИС. В практике принятия решений о распределении осужденных по ИУ, как правило, не учитывается необходимость поддержания социально полезных связей. Таким образом, интересы осужденных и их близких родственников на законодательном уровне попросту игнорируются.

Пункт 18 ЕПП конкретизирует требования к условиям содержания с учетом решений Европейского суда по правам человека. ЕПП требуют от правительств государств — участников Совета Европы ввести в законодательство механизмы, не допускающие нарушения минимальных требований при переполнении пенитенциарных учреждений (правило 18.4). Однако подобных механизмов в российском законодательстве как не было, так и нет. Более того, администрации учреждений вообще не имеют полномочий контролировать соблюдение лимита даже в тех случаях, когда есть решения судов о признании условий содержания в этих учреждениях недопустимыми (унижающими человеческое достоинство).

В национальном законодательстве не содержится конкретных минимальных требований в отношении вопросов, касающихся условий содержания в камере (в т. ч. отно-

сительно естественного освещения и вентиляции). И соответственно нет запретов на использование помещений, не удовлетворяющих минимальным требованиям к условиям содержания (правила 18.1—18.4 ЕПП).

Нет в законодательстве и положения, соответствующего правилу 18.10 ЕПП, о том, что меры безопасности при размещении всех заключенных должны быть минимально ограничивающими с учетом опасности побега или причинения заключенными вреда себе или другим. Не предъявляет нормативная база УИС требования к установлению в местах содержания заключенных системы сигнализации, позволяющей заключенным незамедлительно устанавливать контакт с персоналом (правило 18.2С ЕПП).

В целом ни в законодательстве, ни в правоприменительной практике не видно приоритета соблюдения прав заключенных. Так, ЕПП определяют, что осужденные должны, как правило, размещаться на ночь в отдельных камерах (правило 18.5), а заключенным, дела которых еще не рассмотрены в суде, должны предлагаться возможность размещения в одиночных камерах (правило 96). В национальном законодательстве вообще не учтена такая очевидная необходимость, как удовлетворение потребности заключенных на уединение. Подобное практикуется только в отдельных учреждениях по инициативе наиболее профессиональных сотрудников.

Гигиена

В тесных помещениях пенитенциарных учреждений концентрируется значительное число людей, поэтому вопросы гигиены имеют чрезвычайно важное значение. На осужденных возложена обязанность соблюдать требования санитарии и гигиены (п. 1 ст. 11 УИК РФ), невыполнение которой чревато дисциплинарной ответственностью.

В российском законодательстве нет специальных санитарных норм, персонал учреждений руководствуется общенациональным законодательством¹. На пенитенциарные учреждения и санитарную инспекцию ФСИН России возложена обязанность проверять санитарное состояние помещений.

Кроме того, на администрацию возложена обязанность обеспечивать осужденных индивидуальными средствами гигиены: как минимум мылом, зубными щетками, зубной пастой (зубным порошком), туалетной бумагой; мужчины должны обеспечиваться одноразовыми бритвами, а женщины средствами личной гигиены (п. 2 ст. 99 УИК РФ). При этом осужденные, получающие заработную плату, и осужденные, получающие пенсию, возмещают стоимость индивидуальных средств гигиены. С осужденных, уклоняющихся от работы, указанные расходы удерживаются из средств, имеющихся на их лицевых счетах. Возмещение стоимости индивидуальных средств гигиены производится ежемесячно в пределах фактических затрат, произведенных в данном месяце (п. 4 ст. 99). Осужденным, содержащимся в воспитательных колониях, а также осужденным, являющимся инвалидами первой или второй группы индивидуальные средства гигиены предоставляются бесплатно (п. 5 ст. 99). Такой подход соответствует правилам 19.6—19.7 ЕПП.

Согласно правилу 19.4 ЕПП ванн и душевых должны быть достаточно для того, чтобы каждый заключенный мог пользоваться ими при температуре, соответствующей климату, по возможности ежедневно, но не менее двух раз в неделю или чаще, если это

¹ Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

необходимо для поддержания гигиены. В российском законодательстве возможность помывки в душе ограничена лишь одним разом в неделю, чаще — не предусмотрено.

Со значительными трудностями на практике сопряжено обеспечение беспрепятственного доступа заключенных к санитарным устройствам (правило 19.3 ЕПП). Его, к примеру, лишены заключенные, содержащиеся в спецприемниках и ИВС, где в камерах не предусмотрены гигиенические кабины. Следует отметить, что законодательство не содержит гарантии беспрепятственного доступа заключенных к санитарным устройствам. Это обстоятельство еще раз характеризует общую проблему чрезмерной ориентации ФСИН России на обеспечение контроля, а не потребностей заключенных.

Питание

Российские нормы, регулирующие вопросы питания заключенных, в целом соответствуют рекомендациям ЕПП. Есть проблемы с соблюдением правила 22.5 ЕПП о наличии у заключенных постоянного доступа к чистой питьевой воды, которое не нашло отражения в российском законодательстве (за исключением правил содержания заключенных в СИЗО). Кроме того, есть проблемы доступности продуктов питания, которые заключенные могут приобретать в магазинах учреждений. В этой связи в законодательстве необходимо нормировать минимальный ассортимент продуктов питания и предметов первой необходимости в таких магазинах.

Правовая помощь

Законодательство России содержит гарантии обеспечения юридической защиты и доступности правовой помощи (п. 8 ст. 12, п. 4 ст. 89 УИК РФ), переписки по юридическим вопросам (п. 2 ст. 91 УИК РФ). Однако при этом создаются некоторые ограничения в следовании принципам ЕПП. В частности, в законодательстве не предусмотрена обязанность администрации информировать заключенных о возможных средствах бесплатной правовой помощи и о предоставлении доступа к таким средствам (правила 23.1, 23.3 ЕПП). В соответствии с УИК РФ администрация учреждения должна лишь обеспечить свидание с защитником а, обязанности предоставлять заключенным юридическую помощь не имеет. Более того, согласно традиционным представлениям о правопослушном поведении, обращение заключенных в порядке обжалования вынесенных приговоров оцениваются негативно, как проявление «непризнания вины».

Контакты с внешним миром

Правила 24.1—24.12 ЕПП отражены в национальном законодательстве, но не в полном объеме. Кроме того, вызывает серьезную озабоченность их соблюдение на практике.

Например, в п. 1 ст. 118 УИК РФ устанавливается в качестве меры дисциплинарного воздействия запрет свиданий, телефонных разговоров, приобретения продуктов питания, получения посылок, передач и бандеролей в отношении лиц, содержащихся в СИЗО, что не согласуется с правилами 24.2—24.4 ЕПП и противоречит правилу 60.4, устанавливающему недопустимость запрещения контактов с семьей при любом виде наказания. Очевидно, законодатель хотел усилить карающую составляющую дисциплинарного взыскания. Вместе с тем эти меры в российских реалиях фактически лишают

осужденных права на длительное свидание с близкими родственниками. В некоторых колониях из-за нехватки помещений для проведения длительных свиданий такие свидания предоставляются по графику. И если в дни запланированного свидания осужденный содержится в ШИЗО, то он его пропустит. Неприемлемым в подобной практике является то, что осужденный внеправовым способом лишается одной из наиболее значимых форм социально-полезных связей с родственниками, общение с которыми особенно важно при исполнении дисциплинарного наказания. Кроме того, страдают и родственники, которые также лишаются семейного общения. Таким образом, было бы разумно изменить законодательство и ввести в обиход практику приостановления дисциплинарного наказания на период предоставления свидания. Отметим, что у начальника учреждения есть право отсрочки исполнения дисциплинарного наказания, однако для разрешения свиданий с осужденными, совершившими режимные нарушения, оно не применяется.

В законодательстве РФ не содержится перечня международных органов, с которыми не ограничивается общение заключенных (правило 24.3 ЕПП). В частности, не регламентирована конфиденциальность обращения в Европейский суд по правам человека и в другие международные органы, в правомочность которых входит рассмотрение обращений на нарушение общепризнанных прав. Как правило, с направлением жалоб осужденных в международные органы проблем не возникает, однако отсутствие четких норм открывает поле для злоупотреблений.

Значительные проблемы существуют с соблюдением правила 24.7 ЕПП о том, что заключенному следует разрешать с сопровождением или самостоятельно покидать пенитенциарное учреждение для посещения больного родственника, присутствия на похоронах или по иным гуманитарным мотивам. Как правило, такие отпуска предоставляются в порядке исключения.

Правило 24.5 устанавливает, что администрация пенитенциарного учреждения должна помогать заключенным поддерживать адекватные контакты с внешним миром и оказывать им с этой целью соответствующую материальную поддержку, не отражено в законодательстве и не применяется на практике. Вообще контакты с внешним миром в УИС России традиционно расцениваются как форма поощрений или преференций для заключенных (и не учитываются при решении вопроса о предоставлении УДО).

В 2009 году ФСИН РФ установил контроль за практикой предоставления свиданий на платной основе. Представляется, что эти меры недостаточны и не влекут общей переориентации персонала к поощрению контактов заключенных с внешним миром. Эта тема также не нашла отражения и в Концепции развития уголовно-исполнительной системы на период до 2020 года.

Трудовая деятельность

В вопросах организации труда заключенных ЕПП определяют следующие приоритеты:

- труд в местах заключения следует рассматривать как позитивный элемент внутреннего режима и никогда не применять в качестве наказания (правило 26.1), причем в любом случае заключенные должны получать за свой труд справедливое вознаграждение (если труд не назначен в качестве наказания решением суда) ¹ (правило 26.10);

¹ Согласно ст. 8.3 Международного пакта о гражданских и политических правах.

- насколько возможно, характер предоставляемой работы должен поддерживать или развивать навыки, которые позволят заключенному зарабатывать себе на жизнь после освобождения (правило 26.3).

- заключенные могут выбирать вид деятельности, в которой они хотели бы участвовать, в пределах имеющихся возможностей, с учетом соответствующего профессионального отбора и требований порядка и дисциплины (правило 26.6);

- организация и методы работы в ИУ должны максимально походить на организацию и методы аналогичной работы в обществе с тем, чтобы подготовить заключенных к условиям нормальной профессиональной жизни (правило 26.7);

- интересы заключенных не должны быть подчинены цели получения финансовой прибыли от деятельности предприятий в ИУ (правило 26.8);

- меры по охране здоровья заключенных и обеспечению безопасности их труда должны быть не менее жесткими, чем меры, принимаемые в отношении работников на свободе (правило 26.13);

- максимальная продолжительность рабочего дня и рабочей недели заключенных устанавливается в соответствии с местными нормами или обычаями, определяющими условия найма свободных работников (правило 26.15);

- заключенные должны иметь по крайней мере один день отдыха в неделю и достаточно времени для образования и других занятий (правило 26.16).

В свете перечисленных законодательных норм УИС представляются неполными и противоречивыми.

Ст. 103 УИК РФ закрепляет принципиальное положение: «Каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений». Вместе с тем пятый пункт этой статьи содержит важную норму: «Производственная деятельность осужденных не должна препятствовать выполнению основной задачи исправительных учреждений — исправлению осужденных», — что отчасти соответствует правилу 26.8 ЕПП. Оговаривается также, что при определении на работу администрация должна учитывать «пол, возраст, трудоспособность, состояние здоровья и, по возможности, специальность» осужденного.

Однако в УИК не отражены важнейшие принципы возможности выбора заключенными видов деятельности и обязанности администрации организовывать труд таким образом, чтобы осужденные получали полезные навыки и квалификацию. Возникающий вследствие такого отношения потребительский и репрессивный подход к трудовой занятости осужденных находит развитие в нормативах УИС. Так, п. 6 ст. 103 УИК РФ устанавливает, что осужденным запрещается прекращать работу для разрешения трудовых конфликтов. Отказ от работы или прекращение работы является злостным нарушением установленного порядка отбывания наказания, и может повлечь применение мер взыскания и материальную ответственность. Исполнение всех предписанных работ становится основой для оценки «добросовестного отношения к труду» и учитывается при решении администрации о применении дисциплинарных и поощрительных мер, о представлении к УДО. В ст. 164 УИК РФ в отношении обязательного труда военнослужащих применяется более категоричный принцип: «Труд в этом случае выступает как средство исправления».

Значительные противоречия с международными нормами существуют в установленном порядке нормирования и отчислений из заработной платы осужденных. В УИК РФ устанавливаются гарантии для осужденных использовать часть средств (от 60%

установленного минимального размера оплаты труда (МРОТ), но не более семи МРОТ), а для беременных женщин — без ограничения (ст. 88). В регионах по решению органов власти субъектов Федерации размер средств, разрешенных к расходованию, может быть повышен (ст. 88 УИК РФ). Установлен и размер гарантированной суммы получения заработной платы «независимо от всех удержаний» на лицевой счет осужденного — не менее 25% (ст. 107 УИК РФ).

Но проблемы возникают в ином отношении: производственные нормативы устанавливает администрация предприятий. И в условиях распространенной неполной занятости на производстве нормы выработки являются условными, а размеры оплаты труда существенно занижаются. Эти правила отлучаются от правил, установленных на свободе, и в соответствии с международными принципами не должны применяться.

Спорным положением является порядок обязательных отчислений из заработка осужденных, а для военнослужащих осужденных еще и отчислений «на обустройство, создание и развитие собственной производственной базы, образование фонда материального поощрения и решения социально-бытовых нужд осужденных» (ст. 164 УИК РФ). Этот порядок не только противоречит ЕПП, но и наряду с принципом самофинансирования и коммерческими рисками производства учреждений¹ сводит на нет представление о том, что интересы заключенных не должны быть подчинены цели получения финансовой прибыли. В 2008—2009 годах значительная число производств ИУ стали «учебно-производственными центрами». Однако общие принципы и правила в отношении организации труда осужденных не изменились.

Стандарты по обеспечению безопасности труда осужденных достаточно подробно отражены в законодательстве. Так, ст. 104 УИК РФ распространяет на учреждения УИС все нормативы, касающиеся «продолжительности рабочего времени, правил охраны труда, техники безопасности и производственной санитарии». Кроме того, учитывается трудовой стаж и гарантируется предоставление отпуска. Ст. 98 УИК РФ устанавливает порядок обязательного государственного социального страхования осужденных и возмещения вреда. Это соответствует и трудовому законодательству России, согласно которому определяется ответственность и компенсация за причинение вреда здоровью в результате производственной травмы.

Самым болезненным и конфликтным вопросом является порядок привлечения осужденных к общественным работам. Такая обязанность не определена федеральным законодательством. При этом меры, принуждающие к общественным работам, обычно аргументируются ст. 9 УИК РФ об исправлении осужденных общественно полезным трудом. Дважды Конституционный суд России рассматривал жалобы осужденных по этому поводу² и дважды признавал законность применения принудительного труда как «средства исправления». Тем не менее в соответствии с принципами ЕПП принудительный труд не может быть признан полезным, а значит, допустимым в применении, поэтому любая общественная работа должна выполняться осужденными добровольно, при поощрении администрации. Таким образом, принуждение к общественному труду, (не назначенному судебным решением) в местах лишения свободы подлежит запрету.

К сожалению, в России не намечаются перспективы реформирования системы труда заключенных. В концепции реформы УИС России декларируются ограниченные задачи

¹ Ст. 18 ФЗ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

² Определения Конституционного суда РФ от 24 марта 2005 г. № 190-О и № 152-О.

«обеспечения устойчивой работы производственного сектора УИС и повышения экономической эффективности труда лиц, отбывающих уголовные наказания в виде лишения свободы». Вместе с тем предполагается «совершенствование системы профессионального обучения осужденных рабочим специальностям, в том числе индивидуальным и курсовым способом», что нельзя не приветствовать.

Физические упражнения и досуг

Российское законодательство не содержит обязательства администраций учреждений создавать условия и способствовать заключенным в занятии спортом и досугом, хотя именно такой принцип определяется ЕПП. Это несоответствие относится к принципиальным противоречиям.

ЕПП определяют, что все заключенные должны иметь доступ к соответствующим сооружениям и оборудованию, а администрация должна предпринимать меры по организации специальных видов занятий по желанию заключенных (правила 27.4—27.6 ЕПП).

Национальное законодательство иначе трактует эти международные рекомендации. Для несовершеннолетних устанавливается лишь право на физические упражнения и игры (ст. 31 УИК РФ), тогда как для всех осужденных право на физические упражнения превращено в «обязанность».

Так, начальник учреждения вправе устанавливать распорядок дня, в котором физическая зарядка как обязательная процедура может проводиться при любой погоде, несоблюдение чего влечет наказание осужденного (ст. 115 УИК РФ). Хотя правило 27.2 ЕПП гласит, что при неблагоприятной погоде заключенным должны быть предоставлены иные возможности для физических занятий.

Для развития физкультурно-спортивной работы в воспитательных колониях предусматривается должность старшего инспектора по спортивной работе. Однако ни для воспитательных колоний, ни в целом для исправительных учреждений не предусматриваются финансирование и принятие программ по созданию спортивных площадок, тренажерных залов¹. Таким образом, условия для спортивных занятий в учреждениях УИС России законодательно не обеспечены.

Для «нормального человеческого и социального взаимодействия» (правило 25.2 ЕПП) признана важной возможность общения между заключенными. ЕПП особо оговаривают эти условия. В частности, заключенные должны иметь возможность общаться «друг с другом во время занятий и для участия в мероприятиях, связанных с досугом» (правило 27.7 ЕПП). Для совместного участия в мероприятиях допускается даже исключение из правил раздельного содержания категорий заключенных (правило 18.9 ЕПП).

Национальное законодательство такую возможность не только не допускает, но и устанавливает ответственность за подобного рода контакты. Администрация в таких случаях подвергает наказанию осужденных, вышедших за пределы своего отряда как злостных нарушителей режима. Эти требования также необходимо признать чрезмерными и неоправданными.

¹ Постановление Правительства РФ от 2 августа 1997 г. № 974 «Об утверждении норм создания материально-технической базы для организации воспитательной работы с осужденными в исправительных учреждениях».

Обучение

Ст. 112, 108 УИК РФ определяют обязанность администрации учреждений обеспечивать получение осужденным начальное (общее) и профессиональное образование. Исключения составляют осужденные к аресту и пожизненному заключению, для которых получение такого образования не предусматривается (ст. 69, 112 УИК РФ), что прямо противоречит правилу 28.1 ЕПП.

Особое внимание ЕПП (правила 28.5—28.6) уделяют задачи доступности для заключенных периодической информации и литературы с использованием библиотеки, укомплектованной актуальными материалами и пополняемой сообразно с местными библиотечными службами. Национальное уголовно-исполнительное законодательство регламентирует лишь возможность получать литературу по подписке и через передачи, пользоваться библиотекой как в местах содержания под стражей, так и в учреждениях, исполняющих уголовное наказание. Не определена обязанность администрации формировать книжный фонд в библиотеках учреждений¹, что на практике создает проблему отсутствия в местах заключения актуальной литературы, а значит, ограничивает возможность образования и самообразования осужденных.

Состояние библиотечных фондов исправительных учреждений приводит к информационной и культурной изоляции заключенных. За редкими исключениями в библиотеки не поступают свежие газеты. Исключение составляют ведомственные издания, содержание которых практически не отражает события и жизненные общественные проблемы и не выполняет задачи информирования заключенных в интересах открытости. Кроме того, широко распространена практика принуждения сотрудников и осужденных к подписке на ведомственные газеты. В этой связи представляется, что следует ограничить выпуск подобных газет и поощрять подписку на популярные общественные издания.

Значительные проблемы существуют с созданием надлежащих условий и стимулированием получения осужденными образования. Обучение осужденных рассматривается администрацией как часть воспитательного воздействия (п. 2 ст. 9 УИК РФ) и учитывается в оценке поведения. Законодательством не предусмотрена обязанность администрации создавать надлежащие условия для самообразования осужденных. Кроме того, при получении образования осужденному, как правило, не предоставляется стипендия или иная финансовая помощь. Таким образом, обучающиеся осужденные не имеют хотя бы минимальных средств и оказываются ущемленными по сравнению с теми, кто имеет возможность получения заработка на производстве. Отсутствие стипендий особенно болезненно для тех осужденных, которые хотят получить высшее образование, что возможно только заочно на платной основе. Такой порядок противоречит правилу 28.4 ЕПП.

Информирование

Ст. 12 УИК РФ «Основные права осужденных» в первой же части закрепляет за осужденными «право на получение информации о своих правах и обязанностях, о порядке и об условиях отбывания назначенного судом вида наказания» и требует от

¹ Такая обязанность в соответствии с Инструкцией об организации воспитательной работы с осужденными в воспитательных колониях уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации несообразно возложена на библиотечкарей учреждений, работу которых исполняют, как правило, сами осужденные.

администрации учреждения или органа, исполняющего наказание, предоставлять осужденным указанную информацию, а также знакомить их с изменениями порядка и условий отбывания наказания. ПВР ИУ содержат аналогичное положение. Однако ни тот, ни другой нормативный акт не оговаривает форму и порядок предоставления этой информации. В результате администрации мест лишения свободы по-разному организуют информирование осужденных об их правах и обязанностях, порядке и условиях отбывания наказания. Тогда как правила 30.1—30.2 ЕПП определяют необходимость информирования заключенных в письменном виде и возможность в дальнейшем хранить эту информацию в письменном виде. На практике применяется порядок информирования заключенных в период пребывания в карантине в устном порядке. Зачастую у осужденных берется подписка о том, что они информированы о своих обязанностях и правах. Такой подход может быть оправдан задачей администрации снять с себя ответственность за те случаи, когда осужденный нарушил правила распорядка по незнанию.

Этот порядок нужно менять, обеспечив постоянную возможность осужденным знакомиться с письменными материалами.

Перевозка заключенных

Серьезную озабоченность вызывают условия, в которых осуществляются перевозки заключенных. Согласно оценке Европейского суда по правам человека нахождение заключенного в изолированном боксе площадью менее 0,8 кв. м может быть расценено как жестокое обращение.

Между тем в российском законодательстве не установлен запрет на перевозку осужденных в непригодных помещениях (в недостаточно проветриваемых и освещенных транспортных средствах или в условиях, создающих для них ненужные неудобства или оскорбляющих их достоинство — правило 32.2 ЕПП), не обеспечивается и независимый контроль за перевозками. Более того, при оборудовании транспортных средств применяются недопустимые стандарты (к примеру, в автозаках устанавливаются изолированные боксы для перевозки размером 0,3 кв. м). Существует практика, когда в боксы автозаков или в купе вагонзаков размещают заключенных в чрезмерной тесноте, не позволяющей даже двигаться.

Крайне необходимо законодательно урегулировать минимально допустимые условия конвоирования заключенных, внести запрет на перевозку в условиях, не отвечающим таким стандартам, а также предусмотреть систему эффективного контроля условий, в которых осуществляется конвоирование.

Удручающим можно назвать то обстоятельство, что подобных мер в Концепции развития УИС в период до 2020 года не предусмотрено. Уделено внимание лишь задаче оборудования транспорта для перевозки заключенных современными средствами наблюдения.

Освобождение заключенных

В целом действующее уголовно-исполнительное законодательство России соответствует правилу 33 ЕПП. Основаниями освобождения от отбывания наказания (ст. 172 УИК РФ) являются: отбытие срока наказания, назначенного по приговору суда; отмена приговора суда с прекращением дела производством; условно-досрочное освобождение

от отбывания наказания; замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания; помилование или амнистия; тяжелая болезнь или инвалидность; иные основания, предусмотренные законом.

По общему правилу, установленному ст. 173 УИК РФ, отбывание наказания в виде лишения свободы прекращается в последний день срока наказания, при этом обязательно учту подлежат возможные изменения, которые могут быть внесены в срок наказания в соответствии с законом. В данном случае имеются в виду возможные последствия издания закона, исключающего наказуемость деяния либо предусматривающего за совершение этого деяния применение иной санкции.

Возможно также объявление амнистии за совершение тех или иных преступлений либо помилование. Два этих института являются внесудебной формой освобождения от отбывания наказания и различаются по субъектам применения и кругу лиц, к которым они могут быть применены. Амнистия объявляется Государственной думой РФ к индивидуально не определенному кругу лиц, помилование осуществляется Президентом РФ и всегда персонафицировано.

Порядок освобождения от наказания регулируется нормами УИК РФ независимо от оснований освобождения и в целом корреспондируется с правилами 33.1—33.8 ЕПП. Правовая регламентация порядка освобождения не зависит от оснований освобождения и представляет собой совокупность правовых норм, регламентирующих деятельность учреждений и органов, исполняющих наказания по прекращению исполнения наказания, освобождению осужденного из учреждения, оказания ему предусмотренной законом помощи.

Осужденные к лишению свободы на определенный срок освобождаются в первой половине последнего дня срока наказания. Если срок наказания оканчивается в выходной или праздничный день, осужденный освобождается в предвыходной или предпраздничный день. При исчислении срока наказания в месяцах он истекает в соответствующее число последнего месяца, а если данный месяц не имеет соответствующего числа — в последний день этого месяца.

При освобождении осужденному выдаются принадлежащие ему вещи и ценности, средства, хранящиеся на его лицевом счете, личные документы и ценные бумаги, а также документы об освобождении и о трудовой деятельности.

Соответствующим правилу 33.3 ЕПП о наличии у заключенных возможности воспользоваться мерами, предпринимаемыми для оказания им помощи при возвращении в общество после освобождения, в российском законодательстве можно считать возложение на администрацию учреждения целого ряда соответствующих обязанностей.

Так, при отсутствии паспорта, трудовой книжки и пенсионного удостоверения 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.

В целях подготовки к освобождению, с осужденными проводится воспитательная работа, в процессе которой разъясняются их права и обязанности. Уведомляются органы местного самоуправления и Федеральной службы занятости по избранному осужденным месту жительства о его предстоящем освобождении, наличии у него жилья, его

трудоспособности и имеющихся специальностях (п. 1 ст. 180 УИК РФ). Однако ст. 182 УИК РФ, подтверждая наличие права на трудовое и бытовое устройство и получение других видов социальной помощи, относит порядок предоставления помощи к общефедеральному законодательству о социальной защите населения.

Осужденные, являющиеся инвалидами первой или второй группы, а также осужденные мужчины старше 60 лет и осужденные женщины старше 55 лет по их просьбе и представлению администрации учреждения, исполняющего наказание, направляются органами социальной защиты в дома инвалидов и престарелых (п. 3 ст. 180 УИК РФ).

Администрация также обеспечивает осужденных бесплатным проездом к месту жительства и продуктами питания на время проезда или соответствующим денежным эквивалентом.

При отсутствии необходимой по сезону одежды или средств на ее приобретение, освобождаемые из мест лишения свободы, обеспечиваются одеждой за счет государства. Им может быть выдано единовременное денежное пособие (п. 2 ст. 181 УИК РФ).

Действующим законодательством Российской Федерации предусмотрена возможность досрочного освобождения в связи с болезнью.

Осужденный, заболевший тяжелой болезнью, препятствующей отбыванию наказания, вправе обратиться в суд с ходатайством об освобождении его от дальнейшего отбывания наказания (п. 3 ст. 26 УИК РФ). Такое ходатайство подается через администрацию исправительного учреждения. Одновременно с указанным ходатайством в суд направляются заключение медицинской комиссии или учреждения медико-социальной экспертизы и личное дело осужденного.

Законодательство Российской Федерации не предусматривает обязательного медицинского осмотра перед освобождением, однако и не исключает такой возможности.

Сроки содержания в СИЗО в порядке меры пресечения устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством. В случае истечения этих сроков и отсутствия продления в установленном законом порядке срока содержания под стражей в соответствии со ст. 50 Федерального закона «О содержании под стражей...» лицо немедленно освобождается из места содержания под стражей постановлением начальника места содержания под стражей. Это положение отвечает требованиям правил 14 и 33.1 ЕПП.

Освобождающемуся из СИЗО выдаются личные документы, вещи, деньги, хранящиеся на его лицевом счету, справка, в которой указываются срок его содержания под стражей и основания освобождения.

Женщины

ЕПП определяют, что администрация должна уделять особое внимание потребностям женщин-заклученных, в частности их физическим, профессиональным, социальным и психологическим потребностям (правило 34.1), при этом особые усилия должны быть предприняты для обеспечения женщинам-заклученным, ставшим жертвами насилия, доступа к специализированным услугам (правило 34.2).

В российском законодательстве несколько иной подход к регулированию порядка и условий содержания женщин в исправительных учреждениях.

Специальных разделов, регулирующих особенности содержания женщин в местах содержания под стражей и в исправительных учреждениях, российское законодательство не содержит.

В Федеральном законе «О содержании под стражей...» условия содержания под стражей женщин регламентирует ст. 30: «Подозреваемые и обвиняемые женщины могут иметь при себе детей в возрасте до трех лет.

В местах содержания под стражей для беременных женщин и женщин, имеющих при себе детей, создаются улучшенные материально-бытовые условия, организуется специализированное медицинское обслуживание и устанавливаются повышенные нормы питания и вещевого обеспечения, определяемые Правительством Российской Федерации.

Не допускается ограничение продолжительности ежедневных прогулок беременных женщин и женщин, имеющих при себе детей.

К беременным женщинам и женщинам, имеющим при себе детей, не может быть применено в качестве меры взыскания водворение в карцер.

В случае необходимости администрация места содержания под стражей может возбуждать в установленном законом порядке ходатайство о временной передаче ребенка родственникам или иным лицам либо в детское учреждение».

Ст. 99 УИК РФ, регламентирующая материально-бытовое обеспечение осужденных к лишению свободы, в отношении женщин устанавливает увеличенную по сравнению с мужчинами норму минимальной жилой площадью — 3 кв. м, а также необходимость предоставления средств личной гигиены.

Кроме того, те или иные вопросы регулирования особенностей содержания женщин включены в различные разделы уголовно-исполнительного законодательства.

Так, например, ст. 73 УИК РФ содержит положение, в соответствии с которым осужденные женщины отбывают наказание не в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены, а по месту нахождения женских исправительных учреждений, что обусловлено небольшим числом таких учреждений в России.

Женщины не могут быть переведены в тюрьму в порядке изменения вида исправительного учреждения (ст. 78 УИК РФ), им разрешается получение посылок, передач и бандеролей без ограничения количества (ст. 90 УИК РФ). Беременным женщинам, женщинам, имеющим при себе детей, разрешается приобретать продукты питания и предметы первой необходимости за счет средств, имеющихся на их лицевых счетах, без ограничения (ст. 88 УИК РФ).

Установлены льготные условия материально-бытового обеспечения женщин. Требование обязательности труда в местах лишения свободы не распространяется на женщин старше 55 лет, этой категории работающих женщин может быть увеличена продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска до 18 рабочих дней, к работе без оплаты труда они могут привлекаться только по желанию. Осужденным женщинам может быть разрешено проживание за пределами ИУ совместно с семьей или детьми на арендованной или собственной жилой площади (ст. 121 УИК РФ). До 15 суток увеличена продолжительность краткосрочного выезда за пределы ИУ для устройства детей на проживание к родственникам или в детском доме женщинам, имеющим детей в доме ребенка ИУ (ст. 97 УИК РФ). Независимо от исполнения трудовых обязанностей и иных обстоятельств осужденным женщинам выплачивается пособие по беременности и родам (ст. 98 УИК РФ). Беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей судом может быть предоставлена отсрочка отбывания наказания до достижения ребенком 14-летнего возраста (ст. 177 УИК РФ).

Существенным недостатком УИС России является отсутствие программ, рассчитанных на специальную поддержку женщин, в т. ч. подвергшихся насилию.

Правило 34.3 ЕПП требует предоставления возможности женщинам рожать за пределами пенитенциарного учреждения. Допуская возможность рождения детей в местах лишения свободы, ЕПП налагают на администрацию учреждений обязанность по оказанию необходимой поддержки и создания соответствующих условий. Из этого следует, что по общему правилу рождение детей должно происходить в органах здравоохранения, не входящих в пенитенциарную систему, а роды в местах заключения должны обосновываться серьезными причинами.

Российское законодательство также содержит возможность родов, как за пределами пенитенциарного учреждения, так и в учреждениях УИС. Вот только в основе правового регулирования лежит противоположный принцип. Межведомственным нормативным правовым актом, регулирующим порядок оказания медицинской помощи в учреждениях УИС¹, устанавливается общее правило оказания родовспоможения беременным женщинам в родильных отделениях при женских ИУ. И только в случае отсутствия таких учреждений или невозможности своевременной транспортировки допускается помещение беременных женщин в родильные дома учреждений государственной и муниципальной систем здравоохранения.

Согласно Концепции развития УИС на период до 2020 года положение женщин не изменится.

Тюремное заключение малолетних

ЕПП определяют два принципа: обеспечение всесторонней помощи освобождающимся и равных возможностей со сверстниками, находящимися на свободе, в доступности служб и программ, в т. ч. социальных и досуговых (правила 35.1—35.3).

В российском законодательстве эти принципы адекватно не отражены. Практически не существует специальных программ по социальной интеграции освобождающихся несовершеннолетних.

В настоящее время УИС предпринимает меры по развитию программ воспитательной работы, однако эти меры не ставят целью обеспечение равного со сверстниками, находящимися на свободе, доступа к ресурсам развития.

В Концепции развития УИС на период до 2020 года ставится задача развития принципов и подходов восстановительного правосудия.

В национальном законодательстве установлен принцип раздельного содержания несовершеннолетних и взрослых осужденных (ст. 80 УИК РФ). Развивая это положение, законодатель выделяет в самостоятельный вид ИУ воспитательные колонии для несовершеннолетних, что обусловило необходимость введения в УИК РФ главы «Особенности исполнения наказания в виде лишения свободы в воспитательных колониях».

В СИЗО в исключительных случаях с согласия прокурора в камерах, где содержатся несовершеннолетние, допускается содержание положительно характеризующихся взрослых, впервые привлекаемых к уголовной ответственности за преступления небольшой и средней тяжести (п. 1 ст. 33 ФЗ «О содержании под стражей...»).

¹ Приказ Минздравсоцразвития РФ и Минюста РФ от 17 октября 2005 г. № 640/190 «О порядке организации медицинской помощи лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы и заключенным под стражу».

При достижении 19-летнего возраста осужденные должны быть переведены для дальнейшего отбывания наказания из воспитательной колонии в исправительную колонию для взрослых. Отметим, что это ограничение по возрасту установлено менее года назад¹; ранее требовалось достижение 21-летнего возраста.

Условия содержания несовершеннолетних как в СИЗО, так и в воспитательных колониях отличаются льготным режимом и увеличением возможного к реализации объема прав и свобод.

В воспитательных колониях существуют определенные особенности оказания медицинской помощи осужденным несовершеннолетним. Так, по прибытии в воспитательную колонию все осужденные подвергаются обязательному медицинскому осмотру. Это в полной мере согласуется с правилом 16А ЕПП, однако в отношении несовершеннолетних при медицинском осмотре приоритет отдается выявлению проявлений кожных, венерических, инфекционных и др. заболеваний.

По медицинским показаниям все несовершеннолетние осужденные распределяются по группам. Основную группу составляют осужденные, не имеющие значительных отклонений в состоянии здоровья. Для них составляется программа занятий физической подготовкой, по которой они сдают контрольные нормативы. Подготовительная группа состоит из лиц, имеющих незначительные отклонения в состоянии здоровья. С ними также проводятся занятия по физической подготовке, но под обязательным контролем со стороны медицинских работников. Специальная группа состоит из инвалидов и лиц, имеющих значительные отклонения в состоянии здоровья постоянного или временного характера. Занятия по физической подготовке с такими лицами не проводятся; с ними организуются прогулки, подвижные игры, спортивные развлечения. Медицинскими работниками выявляются подростки, нуждающиеся по состоянию здоровья в медицинском наблюдении, оздоровительном режиме и усиленном питании. Из числа таких лиц создаются оздоровительные группы при медицинских частях пенитенциарных учреждений.

Дети младшего возраста

Дети, находящиеся вместе с одним из осужденных родителей в местах лишения свободы, требуют пристального внимания. В соответствии с российским уголовно-исполнительным законодательством дети могут находиться в ИУ, но не с любым из родителей, а только с матерью. Они содержатся в специально оборудованных помещениях — домах ребенка. Дома ребенка обеспечиваются детской одеждой и игрушками. В домах ребенка дети содержатся до трехлетнего возраста, но время содержания может быть продлено по решению администрации ИУ. Как правило, дома ребенка функционируют в режиме интерната, куда осужденные матери имеют доступ для общения с ребенком. Подобная практика противоречит правилу 36.2 ЕПП: «В тех случаях, когда детям младшего возраста разрешается оставаться в местах лишения свободы с одним из родителей, следует предусмотреть в учреждении детскую комнату, укомплектованную квалифицированным персоналом, куда дети помещаются на то время, пока родитель занимается такой деятельностью, при которой ребенок не может присутствовать».

Дома ребенка обладают статусом лечебно-профилактических учреждений, в связи с чем норма жилой площади должна быть не менее 5 кв. м. Таких учреждений в

¹ Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 261-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации».

Российской Федерации десять. Перечень ИУ для содержания осужденных беременных женщин, кормящих матерей и женщин (в т. ч. несовершеннолетних), имеющих детей, устанавливается нормативным актом Минюста России¹.

Руководитель дома ребенка обязан иметь профессиональное образование и квалификационную категорию по специальности «педиатрия».

В доме ребенка проводится комплексная оценка состояния здоровья детей и эффективности проводимых профилактических, лечебно-диагностических и реабилитационно-оздоровительных мероприятий. Постоянно осуществляется наблюдение за состоянием здоровья, физическим и психическим развитием детей, контролируется соблюдение санитарно-гигиенического режима, режима дня. Организуется рациональное питание и физическое воспитание.

Размещение дома ребенка должно обеспечивать изоляцию его от жилой зоны колонии, поэтому участки для дома ребенка огораживаются.

В структуре дома ребенка обязательно предусматривается наличие игровой комнаты, спального помещения, санитарной комнаты и помещений, предназначенных для различных медицинских процедур.

Все поступающие в дом ребенка дети направляются в карантинную группу, где проводятся необходимые лечебно-профилактические мероприятия.

Для консультаций привлекаются врачи-специалисты как из учреждений УИС, так и из учреждений территориального здравоохранения.

В целях приведения законодательства и практики в соответствие ЕПП необходимо внести следующие положения:

- об обеспечении условий для размещения детей вместе с родителями (как с матерями, так и с отцами);
- об установлении ограничений для персонала учреждений по вмешательству в вопросы семейных отношений (в частности, в воспитание ребенка);
- о создании условий для общения заключенных с детьми, находящимися вне учреждений (например, в виде системы специальных отпусков).

Граждане иностранных государств

УИК РФ гарантирует иностранным гражданам и лицам без гражданства соблюдение их прав в пределах, установленных федеральным законом о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства законодательными и нормативными актами уголовно-исполнительной системы, в т. ч. Уголовным и Уголовно-исполнительным кодексами РФ (п. 3 ст. 10 УИК РФ).

Объем прав иностранных граждан в Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Конкретизация прав осужденных — иностранных граждан содержится в УИК РФ. Так, они могут давать объяснения и вести переписку, а также обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами на родном языке или на любом другом языке, которым владеют, а в необходимых случаях пользоваться услугами переводчика. Ответы

¹ Приказ Минюста России от 16 августа 2006 г. № 263 «Об утверждении перечней лечебно-профилактических и лечебных исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы для оказания медицинской помощи осужденным».

осужденным даются на языке обращения (п. 5 ст. 12 УИК РФ и ст. 13 ПВР ИУ). П. 9 ст. 12 УИК РФ предоставляет право осужденным иностранным гражданам поддерживать связь с дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями своих государств в Российской Федерации. В случае отсутствия в Российской Федерации соответствующих дипломатических представительств и консульских учреждений, осужденным — иностранным гражданам предоставляется право поддерживать связь с дипломатическими представителями государств, взявших на себя охрану их интересов, или с межгосударственными органами, занимающимися защитой указанных осужденных. Перечисленные положения фактически повторяют ЕПП в части предоставления права иностранцам поддерживать связь с официальными представительствами своих государств или с учреждениями, взявшими на себя их правовую защиту в случае, если в России нет дипломатического представительства страны гражданской принадлежности заключенного.

В то же время в этих статьях не упоминаются права беженцев и лиц без гражданства, что не соответствует в точности смыслу ст. 38.2 МСП ООН. Скорее всего, предполагается, что защитой их интересов занимаются уполномоченные государственные органы РФ, поскольку их положение в местах заключения регламентируется федеральным законом о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства и, видимо, законом о беженцах. Тем не менее какой-либо статьи или отдельного пункта, гарантирующих беженцам и лицам без гражданства право поддерживать связь с теми институтами, которые взяли на себя защиту их интересов, нет. Подчеркнем, что беженцы как субъект права вообще не упоминаются в УИК РФ и в ПВР ИУ.

Российское законодательство предусматривает возможность экстрадиции из России для отбывания наказания в другой стране, что позволяет учесть правило 37.5 ЕПП. Для реализации этого положения необходимо наличие соответствующего международного договора между Российской Федерацией и другой страной.

Отметим, что заключенные иностранные граждане и лица без гражданства не всегда могут рассчитывать на посещение места заключения сотрудниками дипломатических представительств и межгосударственных институтов, поскольку эти вопросы относятся к компетенции администрации колонии (п. 3 ст. 24 УИК РФ). Не возникает сомнений в обоснованности того, что в подобных случаях доступ в ИУ имеет ограниченный характер, но отсутствие специальной нормы может приводить к необоснованным сложностям.

Национальные или языковые меньшинства

Правовой системе Российской Федерации известно понятие коренных малочисленных народов Российской Федерации, гарантии прав которых устанавливаются законодательством¹. Вместе с тем уголовно-исполнительное законодательство не содержит никаких особенностей правового регулирования отбывания наказания лицами, которые относятся к коренным малочисленным народам, что идет вразрез с правилом 38.1 ЕПП («Следует принять специальные меры для удовлетворения потребностей заключенных, принадлежащих к национальным и языковым меньшинствам»).

¹ Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

3. ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ (ЧАСТЬ III ЕПП)

Охрана здоровья и обеспечение заключенных необходимой медицинской помощью гарантированы российским законодательством (ст. 12 ч. 6 УИК РФ). Оказание лечебно-профилактической и санитарно-профилактической помощи осужденным к ограничению свободы в соответствии с общегражданским законодательством — Основами законодательства РФ от 22 июля 1993 г. «Об охране здоровья граждан».

Система оказания медицинской помощи заключенным построена на ведомственной системе медицинских учреждений. Можно отметить, что уровень профессионализма в медицинской службе высокий, а в некоторых учреждениях даже выше, чем в гражданских лечебных заведениях. Вместе с тем закрытость, изолированность от общегражданской системы здравоохранения порождает множество проблем и сложностей.

Правило 40 ЕПП определяет, что сфера здравоохранения в пенитенциарных учреждениях должна быть неотъемлемой частью национальной системы здравоохранения, а заключенные должны иметь равный доступ ко всем услугам, имеющимся в стране.

Между тем медицинская служба УИС России организована как автономная структура, в которой работают больничные учреждения, в т. ч. оказывающие специализированную медицинскую помощь. Проблема в том, что медицинская служба УИС России не может быть органически включена в систему обязательного медицинского страхования. И это значительно снижает эффективность медицинской помощи и сужает перечень медицинских услуг, предоставляемых заключенным.

Правило 41.5 ЕПП гарантирует доступность услуг квалифицированных стоматологов и окулистов. На практике помощь такого рода специалистов в отдельных учреждениях либо не оказывается вовсе, либо в единичных случаях. Что уж говорить о лечении редких (специфических) заболеваний, их диагностике и консультировании со специалистом. Причины сложившейся ситуации кроются к той же ведомственной закрытости.

Медицинская служба ФСИН России ориентирована на соблюдение общих принципов и специальных задач, стоящих перед медицинскими работниками. Однако прямое подчинение ведомству оказывает на нее значительное негативное влияние. Более того, российское законодательство вообще не содержит норм о независимом статусе медицинского персонала. Врачи назначаются и освобождаются от должности в учреждениях УИС начальниками территориальных органов ФСИН России¹.

Правило 43 ЕПП определяет, что медицинский персонал обязан постоянно наблюдать за здоровьем заключенных. Особое внимание должно уделяться тем заключенным, которые находятся в одиночном заключении. Таких заключенных врач должен осматривать ежедневно (правило 43.2 ЕПП). Вместе с тем ни в одном ведомственном положении об этом не говорится. Как правило, медицинская помощь оказывается после обращений самих заключенных, причем через посредство контролеров. Таким образом, возможность получения медицинской помощи зависит от добросовестности режимных сотрудников.

Кроме того, сами функции медицинских работников имеет неоправданные ограничения. В соответствии с правилом 44 ЕПП на врача возложена обязанность постоянной

¹ П. 6 Положения о порядке осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах УИС Минюста России, утв. приказом Минюста РФ от 17 июля 2001 г. № 218.

проверки пригодности пищи и санитарного состояния помещений. Однако в настоящее время эти функции отнесены к компетенции инспектирующих учреждения УИС сотрудников санитарного надзора, которые посещают учреждения лишь от случая к случаю. Отметим, что прежние Правила внутреннего распорядка (ПВР) эту обязанность действительно возлагали на медицинский персонал учреждений¹, но в ПВР 2005 года подобных положений уже нет.

Правило 42.3G ЕПП не допускает изоляцию ВИЧ-инфицированных осужденных, а правило 15.1F гарантирует конфиденциальность информации о здоровье заключенного. Вместе с тем действует практика изолированного размещения больных. В этой связи допускается чрезмерные (дискриминационные) ограничения условий отбывания наказания для ВИЧ-инфицированных (как, например, в передвижении по учреждению, в свиданиях и т. п.). Нарушается и конфиденциальность. Дискриминационный подход заложен и в законодательстве — в ст. 96, 97 УИК РФ ВИЧ-инфицированным осужденным запрещено передвигаться без конвоя и выезжать за пределы исправительных учреждений.

Согласно правилу 46 ЕПП если медицинское учреждение ФСИН России не может обеспечить специализированное лечение, больной заключенный должен быть переведен в гражданскую больницу, которая может обеспечить необходимое лечение. Как уже отмечалось выше, этот принцип в УИС России не выполняется в полном объеме и не может выполняться в условиях автономности и изолированности медицинской службы, ориентированной исключительно на собственные ресурсы.

Российское законодательство предусматривает возможность создания в УИС лечебно-профилактических учреждений. Могут создаваться многопрофильные больницы, выполняющие функции центральных, областных (краевых, республиканских), межобластных лечебно-профилактических учреждений.

Госпитализация в больницу осуществляется при необходимости оказания неотложной специализированной стационарной помощи, оказать которую в условиях медицинской части исправительного учреждения в полном объеме не представляется возможным. Возможна также плановая госпитализация, для осуществления которой необходимо наличие заболеваний, требующих оперативного вмешательства, невыполнимого в условиях медицинской части исправительного учреждения, а также при хронических заболеваниях, лечение которых в условиях медицинской части оказалось неэффективным. Заключенный может быть госпитализирован с целью уточнения диагноза в условиях стационара с применением специальной аппаратуры или лабораторных исследований.

Так, в г. Санкт-Петербурге работает межобластная больница им. Гааза — одна из самых крупных и старых в пенитенциарной системе России. Ряд отделений больницы — нейрохирургия, хирургическая стоматология, онкология, фтизиохирургия, торакальное отделение — единственные в стране. Однако прием туда ограничен ее лимитом, и осужденные вынуждены длительное время ждать плановых операций. Угрожающими жизни больных могут быть дальность и условия этапирования. Экстренная доставка авиатранспортом не практикуется. Таким образом, необходимо признать, что организация специализированных больниц в УИС России не может быть признана эффективной.

¹ Ст. 19 ПВР ИУ, утв. приказом Минюста РФ от 30 июля 2001 г. № 224, с изменениями от 8 июля 2002 г.

4. ВНУТРЕННИЙ РАСПОРЯДОК (ЧАСТЬ IV ЕПП)

Безопасность

В национальном законодательстве содержится обязанность персонала обеспечивать личную безопасность заключенных. Статья 13 УИК РФ «Право осужденных на личную безопасность» гласит: «2. При возникновении угрозы личной безопасности осужденного он вправе обратиться с заявлением к любому должностному лицу учреждения, исполняющего наказания в виде ареста, ограничения свободы или лишения свободы, с просьбой об обеспечении личной безопасности. В этом случае указанное должностное лицо обязано незамедлительно принять меры по обеспечению личной безопасности обратившегося осужденного.

3. Начальник учреждения, исполняющего указанные в части второй настоящей статьи виды наказаний, по заявлению осужденного либо по собственной инициативе принимает решение о переводе осужденного в безопасное место или иные меры, устраняющие угрозу личной безопасности осужденного.

4. Меры безопасности в отношении осужденного, являющегося участником уголовного судопроизводства, осуществляются начальником учреждения или органа, исполняющего наказание, на основании мотивированного постановления (определения) суда, прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя».

Аналогичное положение содержит Федеральный закон РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (статья 19).

Однако эти законодательные положения нельзя признать полными и достаточными.

Национальное законодательство не содержит, в частности, принципа, определенного правилом 51.1 ЕПП: «Меры безопасности, принимаемые в отношении отдельных заключенных должны быть минимальными необходимыми для обеспечения их надежного содержания». На практике такого рода меры зачастую выходят за рамки соразмерности ограничений. А при отсутствии сдерживающих факторов контроля — влекут ограничение прав заключенных.

Не соблюдается положение правила 51.5 ЕПП о необходимости регулярного пересмотра на протяжении всего периода отбывания наказания уровня необходимых режимных мер, применяемых к конкретному заключенному. В частности, в том случае, если осужденный сделал попытку побега или суицида, в личное дело вносится регистрирующая отметка, которая определяет режим отбывания наказания. И эта отметка сохраняется в деле и в отношении к осужденному до конца срока отбывания наказания и даже при повторном осуждении, независимо от поведения осужденного.

При отрядном размещении осужденных в ночное время практически невозможно поддерживать связь осужденного с сотрудниками, что неизбежно влечет нарушение правила 52.4 ЕПП («Заключенные должны иметь возможность контакта с персоналом в любое время, в том числе ночью») и может создавать угрозу безопасности отдельных осужденных — избиения осужденных другими осужденными происходят, как правило, в ночное время.

Специальные меры строгого режима или безопасности

Отсутствие четко регламентированного индивидуального подхода к каждому заключенному с целью определения конкретных режимных мер — один из ключевых пробелов пенитенциарной системы. УИК РФ определяет лишь общую градацию режима отбывания наказания, назначаемую судом. На практике администрации учреждений варьируют режимные условия, размещая осужденных в условиях с большим или меньшим режимным контролем и требованиями. Но при этом не применяются ясные и прозрачные процедуры по назначению режимных мер (правило 53.2 ЕПП); не используются временные рамки при назначении таких мер и порядок пересмотра (правило 53.3 ЕПП); назначенное режимное ограничение обжаловать фактически нереально (вопреки правилу 53.7 ЕПП). Таким образом, можно утверждать, что режимные меры в отношении заключенных применяются в произвольном порядке. Примером может служить практика обращения с осужденными, признанными администрацией «склонными к побегу или суициду», а в отдельных учреждениях — с ВИЧ-инфицированными.

Особенно заметна порочность подобного подхода в отношении «злостных нарушителей дисциплины», признаваемым таковыми администрацией учреждений. Согласно ст. 116 УИК РФ заключенный может быть признан злостным нарушителем и подвергнут строгому наказанию, если в течение одного года он дважды был помещен в ШИЗО. Причем ст. 115 УИК РФ разрешает водворять в ШИЗО за обычное нарушение режима. Получается, что заключенный может быть отнесен к числу злостных нарушителей за совершение незначительных проступков, а будучи причислен к злостным нарушителям, он уже не сможет рассчитывать на смягчение режима отбывания наказания (ст. 78, 113, 120, 122б, 124, 127, 130, 132 УИК РФ) или на условно-досрочное освобождение (ст. 175 УИК РФ). При этом шансы на пересмотр такого «статуса» ничтожно малы, а на практике требуют от заключенных чрезвычайных усилий (например, сотрудничества с администрацией в борьбе с неформальными лидерами в учреждениях).

Дисциплина и наказание

1. Нормативное регулирование дисциплинарных наказаний и правоприменительная практика имеют значительное расхождение с ЕПП. Так, правило 57 ЕПП определяет, что дисциплинарным нарушением можно признать только поведение, которое может представлять угрозу для внутреннего распорядка, режима или безопасности, а национальное законодательство должно среди прочего определять действия или бездействие заключенных, представляющие собой дисциплинарные проступки. Однако именно этого в законодательстве России нет. Есть только исчерпывающий перечень злостных нарушений. Отсутствие классификации дисциплинарных нарушений ведет к произволу в их определении со стороны администраций мест лишения свободы и несоразмерным тяжести нарушений наказаниям. В частности, неясно, какие нарушения подразумевают водворение в ШИЗО (карцер), а какие — выговор. В связи с этим зачастую к заключенным применяются неоправданно жесткие дисциплинарные меры, несмотря на то что и ст. 117 УИК РФ, и ст. 39 закона «О содержании од стражей» требуют от руководства места заключения учитывать обстоятельства совершения проступка, особенности личности заключенного, его поведение и серьезность нарушения. Причем обязанности администрации в вопросе применения мер взыскания этим исчерпываются.

В российском законодательстве заложены формальные возможности, которые на практике могут исказить назначение дисциплинарных мер в исправительных учреждениях, поскольку зачастую именно жесткие меры взыскания получают более широкое распространение и в первую очередь потому, что отсутствие четких законодательных предписаний, какие проступки считать серьезным нарушением, приводит к субъективизму в принятии решений руководством колоний и таким образом существенно препятствует исправлению осужденных, которое является основной целью наказания (ст. 1 УИК РФ).

2. Правило 59 ЕПП вводит в дисциплинарную практику принцип справедливого разбирательства. То есть необходимость соблюдать процессуальные гарантии в защите презумпции невиновности. Это касается права на информирование, на защиту (представление доказательств), на вызов свидетелей. Подобные положения в национальном законодательстве отсутствуют и, как следствие, игнорируются на практике.

Так, УИК России не обязывает администрацию информировать заключенного о причине наказания. Кодекс также не дает заключенному гарантированной возможности представить аргументы и объяснения в свою защиту при наложении дисциплинарного взыскания. Вместе с тем для содержащихся в СИЗО такой порядок все же предусмотрен. Статья 39 закона «О содержании под стражей...» требует, чтобы до наложения на подозреваемого или обвиняемого дисциплинарных санкций администрация получала от него письменные объяснения.

3. Правило 60 ЕПП по смыслу коррелируется с правилом 53 ЕПП и определяет основания и пределы дисциплинарных наказаний. В этой части национальная практика также не соответствует содержанию правил 60.1, 60.2. На практике постоянно нарушаются правила:

- 60.3 — когда дисциплинарных нарушителей могут помещать в камеры без окон (в законодательстве нет прямых запретов на использование неприспособленных помещений, унижающих человеческое достоинство);

- 60.4 — когда на период отбывания дисциплинарного наказания заключенного фактически лишают контакта с семьей, что предусмотрено УИК.

4. Чрезвычайную актуальность имеет правило 61 ЕПП, гарантирующее заключенному, признанному виновному в совершении дисциплинарного проступка, обжаловать наказание в компетентном и независимом вышестоящем органе. По общему порядку, установленному законодательством Российской Федерации, осужденный может обращаться в суд для обжалования решения администрации о дисциплинарном наказании. Представляется, что такой порядок обжалования не соответствует требованиям правила 61, поскольку там под независимым вышестоящим органом понимается инстанция пенитенциарной системы, а не суд. Однако такого органа в ФСИН РФ нет, а существующие структуры, такие как помощники по правам человека при региональных управлениях ФСИН РФ, не соответствуют принципам компетентности и независимости и не являются эффективными для рассмотрения жалоб и обращений.

5. Правило 62 определяет, что ни один заключенный не может наделяться полномочиями, связанными с обеспечением дисциплинарного режима. Практика контроля дисциплины с помощью «доверенных лиц» из числа осужденных относится к традиционным формам отношений в УИС России. В последние годы ФСИН РФ предпринимает меры по снижению влияния подобного метода управления¹. Однако ограниченные

¹ Приказом Минюста России с 1 января 2010 г. в исправительных учреждениях упразднены секции дисциплины и порядка.

возможности администрации в контроле над осужденными сохраняют популярность и эффективность подобного метода. Его распространенность подтверждают и многочисленные жалобы, которые получают правозащитные НПО.

Применение силы и спецсредств

Следует отметить, что законодательство содержит общие положения о применении физической силы, специальных средств и оружия — ст. 28, 30, 31, Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы», ст. 47 Закона РФ «О содержании под стражей...».

П. 2 и 4 ст. 30 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» содержат исчерпывающий, хотя и несколько иной, чем в ЕПП, перечень случаев использования спецсредств: пресечение массовых беспорядков; групповые нарушения общественного порядка осужденными и заключенными; задержание правонарушителей, оказывающих злостное неповиновение или сопротивление персоналу; конвоирование и охрана осужденных и заключенных, когда они своим поведением дают основание полагать, что могут совершить побег либо причинить вред окружающим или себе. При этом особое внимание обращается на то, что применение специальных средств и газового оружия должно сводиться к минимальному причинению вреда осужденным, заключенным и иным лицам. Согласно п. 1.8 Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в исправительных колониях дежурная смена свои обязанности по надзору выполняет без оружия и обеспечивается специальными средствами индивидуальной защиты и активной обороны: специальным химическим средством типа «Сирень-10», палками резиновыми (ПР-73) и наручниками. К сожалению, значительная часть ведомственных положений на эту тему не опубликована (что само по себе является недопустимым), поэтому определить соответствие этих норм требованиям ЕПП не представляется возможным. Однако практика применения силы и спецсредств дает основания обратить внимание на следующие несоответствия:

1. Применение силы и спецсредств не воспринимается как крайняя мера, не сведен к минимум масштаб и время их применения — правила 64.2, 68.3 ЕПП. Подобного рода ограничения не упоминаются в законах и не контролируются на практике. Факты применения силы и спецсредств могут в порядке контроля рассматриваться на предмет обоснованности (за неправомерность применения физической силы, специальных средств установлена ответственность), но при этом не дается оценка состояния крайней необходимости и продолжительности воздействия. Соответственно, сотрудники не несут ответственности за чрезмерность и длительность их применения.

Наглядным примером служит применение «растяжек», когда осужденных ставят лицом к стенке, ноги шире плеч, руки подняты. Эта форма обращения рассматривается сотрудниками как средство профилактики, но воздействия или наказания, хотя, если такая форма обращения используется в течение длительного времени, осужденные начинают испытывать мучения, а попытки сменить неудобную позу служат поводом к применению силы и спецсредств. В таком случае подобное обращение можно отнести к неправомерному — жестокому и унижающему человеческое достоинство.

2. Правило 69.1 ЕПП запрещает персоналу пенитенциарных учреждений носить смертоносное оружие в пределах пенитенциарного учреждения за исключением периодов чрезвычайных оперативных обстоятельств. Однако российское законодательство

допускает постоянное ношение сотрудниками спецсредств (резиновых дубинок), что может провоцировать их неправомерное и неспровоцированное использование.

Учитывая рекомендации Европейского комитета по предупреждению пыток, заместитель министра юстиции Ю. Калинин издал указание начальникам территориальных органов УИС от 25 ноября 2002 г. № 18/6/2-621т о порядке ношения специальных средств. Постоянное ношение «палки резиновой» сотрудниками дежурных смен отныне разрешено только по решению руководства с последующим докладом начальнику территориального органа УИС в случае осложнения оперативной обстановки в учреждении. Все остальное время, указанное спецсредство должно храниться в помещениях дежурных. Это указание немало способствовало снижению напряжения в исправительных учреждениях, но не решило проблемы избыточного применения силы и «подручных средств» в качестве средства воздействия на правонарушителей.

3. В правоприменительной практике проблему вызывает соблюдения правила 68.2В, согласно которому о фактах применении спецсредств начальник учреждения немедленно сообщает врачу. Чаще всего врач учреждения действительно получает информацию о применении спецсредств и может осмотреть осужденного. Однако законодательством не устанавливаются гарантии такого уведомления (и оказания помощи) и ответственность за неисполнение такой нормы. По этой причине продолжают регистрироваться случаи несвоевременного информирования врачей о травмах, полученных подследственными или осужденными вследствие применения спецсредств.

4. Особую озабоченность вызывает практика использования специальных подразделений в местах лишения свободы. Порядок использования спецподразделений, их действия в местах лишения свободы регулируются ведомственными инструкциями и приказами, которые не опубликованы в открытом доступе.

Вместе с тем правило 67 ЕПП устанавливает подробные ограничения допуска в конфликтные ситуации сотрудников иных ведомств и подразделений, в т. ч. силовых действий. По смыслу правил 64, 65 ЕПП использование спецподразделений допускается лишь в исключительных обстоятельствах — в случаях непосредственной, спровоцированной опасности для жизни и здоровья людей, побегах и т. п. Однако зачастую спецназ вводится в ИУ и использует силу и спецсредства неспровоцированно, без реальных угроз. Сотрудники осуществляют внезапные обыски в помещениях, где содержатся осужденные, действуя исключительно жестко. Такая практика рассматривается как профилактическая и оправдывается целями устрашения и пресечения пассивного отказа осужденных выполнять требований администрации учреждения. Однако она не соответствует ЕПП, противоправна и подлежит запрету.

Перечисленные противоречия требуют нормирования на уровне федерального законодательства.

Просьбы и жалобы

Правило 70 ЕПП говорит о том, что заключенные, индивидуально или группой, должны иметь широкие возможности для высказывания просьб или жалоб начальнику пенитенциарного учреждения или любой иной компетентной инстанции. Правило 70.5 ЕПП обязует компетентную инстанцию принимать во внимание любые жалобы, направленные в письменном виде родственниками заключенного, если у них есть основания полагать, что права заключенного были нарушены.

Международными стандартами в отношении процедур рассмотрения жалоб также устанавливается необходимость ограничения сроков рассмотрения, а также требование к проверяющим органам иметь определенный уровень компетенции и полномочий для работы с жалобами заключенных (правило 36 МСП, принципы 29, 33 Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой либо форме). Гарантированной и доступной должна быть юридическая помощь для заявителей — правило 70.7 ЕПП.

ЕПП однозначно определяют, что осужденный не должен подвергаться наказанию за просьбы или жалобы (правило 70.4 ЕПП).

Российские нормативные акты закрепляют за заключенными право обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в различные инстанции и подробно регламентируют порядок пользования этим правом¹.

В течение последних десяти лет в законодательство России была включена значительная часть норм международных стандартов по процедурам представления жалоб заключенными. Такие нормы приводятся в ст. 15 УИК РФ и конкретизируются в ведомственных нормативных актах. В частности, приказом Минюста РФ от 8 июля 2002 г. № 191 в Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений внесены изменения, гарантирующие заключенным соблюдение права на получение ответов на жалобы и права их хранить, а также обязывающие администрации учреждений вручать ответ заключенного в трехдневный срок после его поступления. Этот порядок сохранен в п. 65 новой редакции ПВР ИУ 2005 года.

Вместе с тем определенные законодательством нормы нельзя признать достаточными. На практике обращение с жалобами сопряжено для заключенных со значительными трудностями. Вопросы есть и к эффективности разбирательства жалоб. Кроме того, законодательно не установлены меры по защите потерпевших по жалобе, а также отсутствуют гарантии того, что заключенные по будут наказаны за обращение с жалобой.

В ИУ, как правило, все заявления и жалобы, направляемые в контролирующие органы, досматриваются. Более того, практикуется проведение бесед администрации учреждения с жалобщиками по существу жалоб. Подобная процедура мотивируется тем, что якобы сама администрация может исправить недостатки и нарушения, на которые жалуются заключенные. На самом деле обсуждение жалобы чаще всего сводится к давлению на заявителей, чтобы они отказались от жалобы. Особенно большие проблемы вызывает в этом смысле направление жалоб на избиения и пытки. Сложившаяся практика привела к тому, что жалобы на грубые нарушения прав заключенных часто передаются неофициальным путем (через родственников, адвокатов, освобождающихся из заключения и т. п.). Очевидно, что возможности и средства воздействия на заявителей со стороны персонала учреждений должны быть законодательно сведены к нулю.

Некоторые управления ведут политику открытости, со вниманием относясь к жалобам. Закономерно, что в таких регионах проблем с нарушением прав и законных интересов заключенных значительно меньше. Однако в большинстве регионов ситуация неблагоприятна.

Хотя в штатах персонала исправительных учреждений и есть юристы, но законодательством не гарантируется юридическая помощь и консультирование осужденных (правило 70.7 ЕПП).

¹ Ст. 17 (п. 3 и 7), 21, 39, 40 ФЗ «О содержании под стражей...»; ст. 12, 15, 91 УИК РФ; ч. 49, 94—103 (раздел IX) ПВР СИЗО; разделы 3 (ч. 1), 13 ПВР ИУ.

5. ИНСПЕКЦИЯ И НАДЗОР (ЧАСТЬ VI ЕПП)

Государственная инспекция

Регулярные инспекции, осуществляемые компетентными органами, являются необходимым условием соблюдения международных и российских стандартов обращения с заключенными. Эффективность контроля обеспечивается официальным статусом и полномочиями инспекций и подразумевает обстоятельный и независимый характер проверок, принятие по итогам работы надлежащих мер. В соответствии с правилом 92 ЕПП пенитенциарные учреждения должны регулярно инспектироваться одним из государственных органов с целью оценки того, осуществляется ли управление ими в соответствии с требованиями национального законодательства и международного права, а также с положениями ЕПП.

В соответствии со ст. 122 УИК РФ прокурорский надзор за соблюдением законов администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания, осуществляется генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре РФ». В регионах созданы специализированные прокуратуры «по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях.

Согласно ст. 33 ФЗ «О прокуратуре РФ» прокуратуре представлены широкие полномочия: посещать исправительные учреждения в любое время, опрашивать осужденных, знакомиться с документами и требовать объяснения от должностных лиц. Прокурор также вправе отменять дисциплинарные взыскания и освобождать заключенных от наказаний. Постановления, протесты и представления прокурора, как правило, исполняются администрацией учреждений неукоснительно. В случаях грубого нарушения законодательства (прежде всего в организации работы исправительных учреждений) сотрудники могут быть наказаны как в уголовном, так и административном порядке, но на практике чаще всего привлекаются к дисциплинарной ответственности.

Надзирающие прокуроры регулярно посещают колонии. Однако серьезные нарекания вызывает реакция инспектирующих прокуроров на жалобы. Заключенные обращают внимание, что значительная часть письменных и устных обращений остаются без ответа. Реакция прокуроров зависит и от места расположения колонии — чем дальше от регионального центра, тем меньше у заключенного шансов быть услышанным инспектирующим чиновником. Поэтому в отдаленных колониях заключенные гораздо реже обращаются с устными жалобами, чем в колониях, расположенных в городах, где и проверки чаще, и процент положительного реагирования на жалобы выше¹.

Многочисленные свидетельства и показатели работы прокуратуры с жалобами заключенных позволяют предположить, что ее работа не является вполне эффективной². Процент подтвердившихся жалоб ничтожно мал, 1—3%, что само по себе уже говорит о качестве проверок. В большинстве случаев проверки обоснованности

¹ Положение заключенных в современной России: Доклад и тематические статьи. МХГ, 2003. С. 98—103.

² Там же.

предварительного задержания или дисциплинарного взыскания сводятся к оценке правильности оформления документов. При разбирательстве случая наказания осужденного и конфликта с администрацией, несмотря на обязанность проводить расследование, практически никогда не предпринимаются меры по сбору, расследованию и сохранению доказательств, выявлению и защите свидетелей. В тех случаях, когда показания сотрудников учреждения противоречат показаниям заключенных, прокурор, как правило, принимает версию первых. Кроме того, в конфликтных ситуациях в исправительных учреждениях прокурор практически никогда не предпринимает мер по обеспечению безопасности потерпевших и защиты от давления и преследования свидетелей.

Низкая эффективность работы прокуратуры обусловлена несколькими причинами. И прежде всего тем, что полномочия прокуратуры подразумевают одновременно уголовное преследование и осуществление надзора. Причем первая задача является традиционно приоритетной. Таким образом, деятельность прокуратуры далеко не в полной мере соответствует требованиям независимой инспекции мест лишения свободы.

Кроме того, прокуроры в своей работе не опираются на международные стандарты и принципы, имеющие не только основополагающее значение для оценок конфликтных ситуаций, но и приоритетное значение. С учетом крайне низких результатов в защите прав заключенных уровень инспекционной работы прокуроров нельзя признать допустимым.

Можно также отметить, что надзирающие органы не придают особого значения жалобам, направляемым от общественных организаций. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 мая 2004 г № 13 о сотрудничестве органов прокуратуры с общественными организациями при осуществлении надзора на региональном уровне фактически игнорируется.

Подводя итог, необходимо отметить, что система проверки жалоб и проведения инспекций пенитенциарных учреждений в России не соответствуют международным стандартам. Она нуждается в коренном реформировании в соответствии с принципами Факультативного протокола от 18 декабря 2002 г. к Конвенции против пыток и других жестоких, унижающих достоинство видов обращения и наказания ООН и расформированием прокуратуры по надзору за учреждениями УИС.

Независимый надзор

Независимого контроля в понимании правила 93 ЕПП в УИС России до недавнего прошлого не существовало, поскольку отсутствовали правовые основы организации такого контроля.

В ст. 19 УИК РФ в числе субъектов, имеющих полномочия осуществлять контроль над местами заключения, перечислены федеральные и региональные органы исполнительной и законодательной власти. Но, как правило, такого рода проверки не проводятся.

С принятием в 1997 году Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» появился новый институт контроля. В частности, в ст. 23 закона уполномоченному по правам человека дается право при проверке жалоб беспрепятственно посещать учреждения УИС, в т. ч., места лишения свободы. В 51 регионе России также введены должности уполномоченных по правам человека, хотя их возможности по контролю пенитенциарных учреждений существенно ограничены.

В декабре 2002 года Генеральной Ассамблеей ООН был принят Факультативный протокол к Конвенции против пыток, подразумевающий в т. ч. организацию посещений мест содержания под стражей. Этот протокол также включает в себя вопросы развития национальной системы контроля и инспекций. Отметим, что Россия в числе немногих государств воздержалась при голосовании по принятию этого протокола.

По заключению Комитета против пыток ООН, который в 2002 году рассматривал ситуацию в России, следует «создать программу внезапных проверок мест предварительного содержания и иных мест заключения беспристрастными следователями, результаты которых, должны предаваться гласности»¹.

1 сентября 2008 г. в России вступил в силу Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». А в 2009 году сформированы и начали работу общественные наблюдательные комиссии (ОНК)².

Впервые на уровень закона возведена возможность контроля исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы со стороны гражданского общества.

Первый опыт исполнения закона показал его несовершенство. Во имя принятия закона в некоторых вопросах правозащитники были вынуждены пожертвовать эффективностью защиты прав человека и пойти на компромисс с силовыми ведомствами. Так, например, в ст. 15 появилась норма, обязывающая ОНК уведомлять соответствующий территориальный орган мест принудительного содержания о планируемых посещениях, что значительно снизило эффективность общественного контроля. Причем этот порядок принят фактически наперекор рекомендации Комитета против пыток ООН: «Государству-участнику следует рассмотреть вопрос о создании общенациональной системы проверки всех мест лишения свободы и случаев предполагаемых нарушений прав лиц, содержащихся под стражей, обеспечив регулярное, независимое и неограниченное посещение всех мест лишения свободы без предварительного объявления»³.

Кроме того, Закон «Об общественном контроле» не предусматривает никаких возможностей влияния на ситуацию со стороны членов ОНК. Также не предусмотрено никаких гарантий защиты общественных наблюдателей. Вызывает нарекание и процедура утверждения состава ОНК.

Не содержит закон и нормы, поощряющей сотрудничество с международными агентствами (в частности, с Европейским комитетом против пыток), осуществляющих инспекцию мест лишения свободы, которые уполномочены в силу закона посещать пениitenciарные учреждения (правило 93 ЕПП).

Таким образом, федеральный закон требует значительного усовершенствования в интересах обеспечения эффективности общественного контроля.

¹ «(e) Establish a programme of unannounced inspections of pre-trial detention centres and other places of confinement, by credible impartial investigators, whose findings should be made public» (Consideration of reports submitted by states parties under article 19 of the Convention. Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: Russian Federation / Committee against Torture. [Женева], 2002. 6 июня. CAT/C/CR/28/4. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/424/44/PDF/G0242444.pdf?OpenElement>.

² По данным на декабрь 2009 года, ОНК сформированы в 73 регионах.

³ Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 19 Конвенции. Выводы и рекомендации Комитета против пыток: Российская Федерация / Комитет против пыток ООН. [Женева], 2007. 6 февр. CAT/C/RUS/CO/4. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/403/40/PDF/G0740340.pdf?OpenElement>.

6. ЗАКЛЮЧЕННЫЕ, ДЕЛА КОТОРЫХ ЕЩЕ НЕ РАССМОТРЕНЫ В СУДЕ (ЧАСТЬ VII ЕПП)

Режим

Режим и порядок обращения с заключенными, дела которых не рассмотрены в суде, регулируется Федеральным законом «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее — ФЗ № 103) ¹. В развитие закона был разработан пакет ведомственных нормативных актов, в т. ч. Положение о следственном изоляторе уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации ² и Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы ³.

По смыслу правила 95 ЕПП, для подследственных устанавливается особый режим содержания, допускающий минимум ограничений в правах, а также дополнительные гарантии.

Ст. 6 ФЗ № 103 «провозглашает презумпцию невиновности и обеспечении прав и свобод, не ограниченных законодательством». Ст. 17 содержит перечень прав, которые в остальной части закона раскрываются с оговорками. Вместе с тем, сопоставляя права подследственных и осужденных, можно выделить лишь две дополнительные гарантии: отсутствие ограничений в получении передач и посылок, а также наличие возможности пользоваться средствами на лицевом счету (ст. 25).

Условия содержания

Несмотря на то что ФЗ № 103 содержит значительный перечень требований к условиям содержания под стражей, на практике в большей части изоляторов эти нормы не выполняются. Так, ст. 52 ФЗ № 103 содержит отсрочку исполнения требований по обеспечению отдельных прав заключенных и требований к материально-бытовому обеспечению: «вступают в силу с момента создания соответствующих условий, но не позднее 1 января 1998 года». Однако при этом не предусмотрено последствий за нарушение норм закона в части обеспечения прав содержащихся под стражей и создания им соответствующих материально бытовых условий. Про этой причине нарушения носят массовый характер, в т. ч. в форме жестокого, унижающего человеческое достоинство обращения, что устанавливает и Европейский суд по правам человека, и в отдельных случаях признаются национальными судами.

Ст. 28 ФЗ № 103 определяет обязанности администрации мест содержания под стражей по обеспечению участия подозреваемых и обвиняемых в следственных действиях

¹ В докладе анализируется Федеральный закон РФ от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ, в ред. от 7 марта 2005 г.

² Утв. приказом Минюста России от 25 января 1999 г. № 20 (с изменениями от 15 марта 2001 г., 5 марта 2004 г.).

³ Утв. приказом Минюста России от 14 октября 2005 г. № 189.

и судебных заседаниях. В неблагополучной практике процесс конвоирования заключенных на судебные заседания сопряжен с вопиющими нарушениями их прав жестоким, унижающим человеческое достоинство обращением. В такие дни заключенные, как правило, лишены полноценного сна и горячего питания, помывки, прогулки, содержатся в тесных, переполненных транзитных камерах, перевозятся в переполненном транспорте и т. д. При этом никакой ответственности за нарушение прав заключенных для администрации опять же не предусмотрено.

Таким образом, улучшение условий содержания содержащихся под стражей напрямую связано с внесением в законодательство ответственности для должностных лиц за нарушением соответствующих норм.

Размещение

В соответствии с положением, содержащимся в правиле 95 ЕПП, заключенным, дела которых еще не рассмотрены в суде, должна предлагаться возможность размещения в одиночных камерах, если только они отдадут предпочтение совместному размещению с другими заключенными, дела которых еще не рассмотрены в суде, или если суд не вынес специального постановления относительно характера размещения конкретного заключенного, дело которого еще не рассмотрено в суде. В условиях переполненности изоляторов трудно рассчитывать на соблюдение этого правила. В то же время размещение подследственных и подсудимых по камерам с учетом их психологической совместимости — важный аспект в решении задачи по обеспечению безопасности заключенных.

Юридическая помощь

Правило 98.1 ЕПП прямо обязывает администрации следственных изоляторов сообщать заключенным о наличии у них права на юридическую помощь. Ст. 18 ФЗ № 103 обеспечивает содержащимся под стражей право на свидания с адвокатом, наедине и конфиденциально без ограничения их числа и продолжительности. На практике это право (особенно в переполненных СИЗО) в полном объеме не реализуется. Заключенным приходится ждать своей очереди для свидания с защитником. Эта проблема отчасти связана и с недостаточным законодательным регулированием. Как и с обеспечением надлежащих условий содержания,.

Представляется необходимым внести в ст. 18 ФЗ № 103 дополнения, обязывающие администрацию учреждения обеспечить условия для свиданий с защитником и предоставить возможность подследственным и подсудимым работать с документами при подготовке к судебному разбирательству.

Контакты с внешним миром

В правиле 99 ЕПП говорится, что при отсутствии специального запрета, установленного судебной инстанцией по тому или иному отдельному делу на конкретно оговоренный срок, заключенные, дела которых еще не рассмотрены: (а) имеют право на посещение, и им разрешается общение с семьей и другими лицами в том же порядке, что и осужденным заключенным; (б) имеют право на дополнительные посещения и на

дополнительный доступ к другим видам общения; и (с) имеют право получать книги, газеты и другие средства информации.

Право на свидание с родственниками подозреваемым и обвиняемым представлено в ст. 18 ФЗ № 103 с оговоркой: «на основании письменного разрешения». Таким же образом ст. 395 УПК РФ оставляет за судьей право разрешать свидание с родственниками при «обращении приговора к исполнению».

На практике такое разрешение можно получить лишь в исключительных случаях — при благожелательной позиции лица либо органа, в производстве которого находится дело. Представляется, что во избежание злоупотреблений ФЗ № 103 и УПК РФ должны содержать исчерпывающий перечень оснований ограничения права на свидания.

7. ОСУЖДЕННЫЕ ЗАКЛЮЧЕННЫЕ (ЧАСТЬ VIII ЕПП)

Освобождение осужденных заключенных

Правило 107.4 ЕПП утверждает, что пенитенциарные органы должны работать в тесном сотрудничестве со службами и ведомствами, осуществляющими надзор за освобожденным заключенными и содействие им, с тем, чтобы позволить всем осужденным заключенным вернуться к жизни в обществе, особенно в том, что касается семейной жизни и работы. В соответствии с правилом 107.5 ЕПП представителям социальных служб или ведомств должен предоставляться любой необходимый доступ к пенитенциарному учреждению и заключенным, чтобы они могли оказывать заключенным содействие в подготовке к освобождению и планировать программы работы с освобожденными.

Социальная адаптация осужденных упоминается как основная задача уголовно-исполнительного законодательства России в ст. 1 УИК РФ. Однако на деле это заявление остается лишь декларацией, что видно из анализа всей нормативной базы УИС. Так, в ст. 109 УИК РФ «Воспитательная работа с осужденными к лишению свободы» сказано об учете в воспитательной работе «индивидуальных особенностей личности и характера осужденных и обстоятельств совершенных ими преступлений». Но такой подход представлен наряду с обязательными коллективными и массовыми формами воспитания — «участием в обязательных воспитательных мероприятиях». Более того, участие осужденного в подобных воспитательных мероприятиях является фактором оценки его «исправления». Такое представление оправдывается необходимостью некой формализации результатов «воспитательного воздействия», которая должна обеспечить объективность налагаемых взысканий, решений об условно-досрочном освобождении, амнистии и помилования. В этой связи следует признать установленные законодательством России формы и методы социальной работы не соответствующими принципам и нормам международных правил.

Следует отметить, что принципы индивидуальной работы получают все большее признание в рамках обновления нормативной базы УИС. Первым шагом стало принятие в 1997 году Инструкции об организации воспитательной работы с осужденными в воспитательных колониях Министерства внутренних дел Российской Федерации¹. Впервые был принят порядок работы на основе индивидуальных планов, что соответствует правилу 104.2 ЕПП. При этом воспитательная работа должна быть организована «с учетом психофизических особенностей, свойственных подростковому возрасту, и индивидуальных особенностей подростков, с применением передовых форм и методов психолого-педагогического и воспитательного воздействия на несовершеннолетних осужденных» (пункт 1.4).

Российское законодательство не рассматривает в качестве приоритета и обязательную с точки зрения международных правил (правила 64, 84 МСП, правило 107 ЕПП) социальную помощь освобождающимся. В этих правилах утверждаются необходимость

¹ Утратила силу — приказ МВД РФ от 20 июля 2004 г. № 447.

создания специальной системы социальной реабилитации, способной «проявлять действенную заботу» об освобождающихся заключенных. В соответствии с этой системой освобождающийся должен получить документы, удостоверяющие личность, необходимую помощь в поисках жилья и работы. Кроме того, при освобождении заключенные должны иметь подходящую для климата одежду и обувь и располагать средствами не только на проезд, но и для жизни в течение ближайшего периода. Однако ст. 182 УИК РФ лишь декларирует наличие у освобожденных заключенных права на трудовое и бытовое устройство и получение других видов социальной помощи.

В соответствии со ст. 181 УИК РФ единовременное денежное пособие должно быть установлено постановлением правительства России. Однако прошло уже десять лет с принятия УИК РФ, а постановление все еще не принято. Других специальных нормативных актов по этому вопросу также не существует, и все возможности ограничены средствами общенациональной системы социальной защиты населения.

Так, трудоустройству освободившихся из мест лишения свободы возложено на органы службы занятости. В соответствии с законом «О занятости населения» помощь в поисках работы производится на основе общей процедуры и исключительно по личной инициативе освободившегося. Пособие по безработице начисляется только со дня обращения и только после представления всех необходимых документов. Причем размер пособия зависит от размера оплаты труда осужденного в местах лишения свободы, а для не работавших в заключении — от размера минимального пособия по безработице, увеличенного на размер районного коэффициента¹.

Таким образом, забота о социальной помощи и реабилитации сводится лишь к уведомлению органов социальной защиты о предстоящем освобождении, что и отражено в ст. 180 УИК РФ.

Региональная практика в оказании помощи освобождающимся крайне ограничена. Вызывает интерес инициатива правительства Пермского края по оказанию материальной помощи освобождающимся. Согласно постановлению правительства Пермского края от 21 октября 2008 г. № 551-п «Об эксперименте по снижению уровня преступности на территории Пермского края» лицам, освободившимся из мест лишения свободы и отбывающим наказание без лишения свободы, выплачивается материальная помощь при трудоустройстве в размере 2000 рублей к заработной плате, если ее размер составляет менее 4330 рублей² с момента трудоустройства и представления соответствующих документов. Освободившимся лицам, которые не являются жителями Пермского края, осуществляется единовременная выплата материальной помощи в размере 10 000 рублей.

Более четко названы обязанности администрации учреждения по обеспечению освобождающегося из мест заключения необходимыми одеждой, продуктами или деньгами (ст. 181 УИК РФ). Порядок оформления необходимых документов определяет п. 4 ст. 173 УИК РФ. Иные гарантии помощи и поддержки освобождающимся не предусмотрены, что, очевидно, входит в противоречие с приоритетами социальной адаптации.

¹ Ст. 34, 36 Закона «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 г. (в ред. от 27 декабря 2009 г.).

² В ред. постановления правительства Пермского края от 20 ноября 2009 г. № 857-п.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

Проделанный анализ отражает лишь основные пробелы и несоответствия норм национальной нормативной базы международным стандартам. Главную озабоченность вызывает не отвечающее демократическим и гуманистическим ценностям понимание целей и задач УИС. Именно здесь корень главных противоречий с ЕПП. К сожалению, судя по Концепции развития уголовно-исполнительной системы на период до 2020 года, переосмысления роли УИС ждать не приходится, она так и останется прежде всего элементом репрессивного аппарата государства, наследницей ГУЛАГа.

Содержащиеся в докладе оценки и предложения дают основание вернуться к рассмотрению Концепции на основе международного опыта и точного следования международным стандартам. Безусловно, в их применении необходимо исходить из понимания реальных возможностей Российского государства.

Без представления о направлениях реформирования УИС нельзя брать за масштабное изменение пенитенциарного законодательства. Объем необходимых изменений значителен и затрагивает большую часть положений УИК РФ, Законов «О содержании под стражей...» и «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы», УПК РФ, а также ведомственных нормативных актов.

СООТВЕТСТВИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЕВРОПЕЙСКИМ ПЕНИТЕНЦИАРНЫМ ПРАВИЛАМ

Верстка Н. Костенко

Формат 70×100/16. Тираж 1000 экз.

Московская Хельсинкская группа. 107045, Москва, Б. Головин пер., д. 22, стр. 1.
Тел./факс (495) 607-6069. E-mail: mhg-main@utmail.ru. Адрес в Интернете: www.mhg.ru.

Отпечатано ООО «ЛБ-Контракт» по заказу Московской Хельсинкской группы.

Распространяется бесплатно.