

**Альтернативный доклад
Уполномоченного по правам человека в
Российской Федерации
к Докладу Российской Федерации
о выполнении обязательств по Конвенции против пыток
и других жестоких, бесчеловечных или унижающих
достоинство видов обращения и наказания
для представления в Комитет ООН против пыток**

1. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный) является уникальным механизмом, который осуществляет внесудебную защиту граждан и ведет системную работу в этой области, действуя в соответствии со своей компетенцией и национальным законодательством. Значительное внимание в своей деятельности Уполномоченный уделяет вопросам противодействия пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания.

В аппарате Уполномоченного создано управление защиты прав человека в уголовном судопроизводстве, в компетенцию которого входит рассмотрение жалоб с момента задержания гражданина, при ведении следствия, а также в ходе исполнения отбывания наказания, назначенного судом. Это позволяет отслеживать возникающие нарушения прав гражданина и возможность подачи жалобы к Уполномоченному является одним из видов превенции применения пыток и унижающих достоинство видов обращения.

По итогам работы за год Уполномоченный представляет доклад Президенту Российской Федерации и органам государственной власти, в котором дает рекомендации по принятию мер, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики, в том числе в местах принудительного содержания.

По состоянию на 1 января 2018 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 602 176 человек.

В Российской Федерации органами государственной власти большое внимание уделяется вопросам соблюдения Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее - Конвенция). Конституция Российской Федерации устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Положительно оцениваем разработку и успешную реализацию Правительством Российской Федерации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р с изменениями и дополнениями), которая включает в себя положения «Европейских пенитенциарных правил», принятых Комитетом министров 11 января 2006 года (Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Rec(2006)2) и обновленных Минимальных стандартных правил ООН в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы), принятых резолюцией 70/175 Генеральной ассамблеи ООН.

Важное значение имеет проект федеральной целевой программы УИС на период до 2025 года, находящийся на рассмотрении Правительства Российской Федерации, предусматривающий проектирование, строительство и реконструкцию 366 объектов. Со своей стороны отмечаем, что в прошлом году государством отремонтировано 986 объектов. Планомерно осуществляется работа по созданию к 2019 году

системы исправительных центров. К началу 2018 года мы получили подтверждение того, что уже создано 8 исправительных центров и 15 изолированных участков, функционирующих как исправительные центры при исправительных учреждениях.

Инициатива Уполномоченного о внесении поправок в федеральные законы, регламентирующих нахождение лиц в местах принудительного содержания, была поддержана властями и в 2016 году принят Федеральный закон 28 декабря 2016 года № 503-ФЗ «О внесении изменений в закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее – Закон), разработанный в соответствии с международными стандартами обращения с заключенными и лицами, содержащимися под стражей.

В частности, Законом детально регламентированы действия сотрудников УИС при применении ими физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, а также порядок реагирования на факты их применения.

С точки зрения Уполномоченного важно, что адвокату (защитнику) подозреваемого, обвиняемого или осужденного, пострадавшего от применения физической силы, специальных средств или оружия, а также членам общественных наблюдательных комиссий (далее – ОНК) Законом предоставлены широкие возможности для защиты подозреваемых, обвиняемых и осужденных в случае неправомерного применения к ним физической силы, специальных средств и оружия и привлечения к ответственности виновных лиц.

Места принудительного содержания традиционно находятся в зоне особого внимания Уполномоченного. Федеральный Уполномоченный, его коллеги в 85 регионах проводят регулярные мониторинги и посещения мест принудительного содержания, а также рассматривают поступающие к ним обращения на нарушения прав лиц, содержащихся в этих местах. Эта работа, также принятие в 2017 году уже упомянутого Закона привело к тому, что за последний год количество жалоб на неправомерное применение физической силы и специальных средств персоналом мест принудительного содержания по сравнению с другими годами существенно снизилось. Необходимо отметить, что по каждой поступающей к Уполномоченному жалобе проводятся проверки с привлечением ФСИН России, МВД России, органов прокуратуры и следственного комитета Российской Федерации, по результатам которых большинство доводов заявителей не находят подтверждения.

Вместе с тем имеются случаи, когда по результатам проверок компетентные органы выявляют основания для возбуждения уголовного дела и привлечения к ответственности виновных лиц.

По данным Минюста России, по итогам 2017 года по всем выявленными компетентными органами нарушениям, в том числе и

по обращениям Уполномоченного, в связи с исполнением служебных обязанностей возбуждены уголовные дела в отношении 289 сотрудников уголовно-исполнительной системы. Внесено 18739 актов прокурорского реагирования, из которых 2618 касаются соблюдения прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

К ответственности за нарушение законности и прав человека в учреждениях УИС привлечено 6465 сотрудников УИС, в том числе к административной – 19 человек, к уголовной – 77 человек, к дисциплинарной – 6302 человека.

Все это свидетельствует об эффективности мер органов государственной власти по предотвращению случаев применения пыток и жестокого обращения и привлечении виновных к ответственности. Свой вклад в мониторинг ситуации и устранение нарушений вносит институт Уполномоченного.

Так, например, к Уполномоченному поступило обращение в защиту прав осужденного Л., содержащегося в ФКУ ИК 29 ГУФСИН России по Приморскому краю, с жалобой на незаконное применение к нему физической силы. В связи с обращением Уполномоченного прокуратура Приморского края нашла подтверждение доводам заявителя. По факту избиения осужденного возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 111 УК РФ, начальнику ГУФСИН России по Приморскому краю внесено представление об устранении нарушений закона.

В то же время, анализ правоприменительной практики выявил необходимость ее дальнейшего совершенствования, в частности, внесения ряда изменений и дополнений в некоторые ведомственные нормативные акты. В связи с этим Уполномоченным подготовлены предложения, направленные на совершенствование нормативных актов в данной сфере.

Отмечаем, что инициатива Уполномоченного по решению проблемы реализации осужденными, не имеющими необходимых финансовых средств, права на обращение в надзорные и контролирующие органы была поддержана властями. С 7 января 2017 г. вступили в силу разработанные при участии Уполномоченного Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденные приказом Минюста России от 16 декабря 2016 г. № 295, предоставившие возможность осужденным, не имеющим денежных средств, направлять соответствующие жалобы за счет администрации учреждения. Как результат, обращения от осужденных по вопросу невозможности обжаловать действия администрации УИС из-за финансовых проблем, в 2017 году в адрес Уполномоченного не поступали.

В настоящее время Уполномоченный работает над совершенствованием законодательства об освобождении тяжелобольных граждан от отбывания наказания, модернизации транспортных средств для перевозки заключенных, увеличением финансирования нужд новорожденных в местах принудительного содержания, отбывания наказания вдали от места проживания, о

кратном зачете срока, проведенного в СИЗО осужденному к отбыванию (наказания) в колонии-поселения или в колонии общего режима.

2. Уполномоченный со своей стороны непосредственно участвует в реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы в части подготовки соответствующих нормативных правовых актов, направленных на улучшение условий содержания в учреждениях УИС, повышение эффективности деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы до уровня международных стандартов обращения с осужденными и потребностей общественного развития.

Представляется важным, что Концепцией предусматривается создание условий содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, с учетом международных стандартов, среди которых также стандарты Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, решений Европейского Суда по правам человека.

Наряду с внесением соответствующих изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации ведется работа по совершенствованию Норм проектирования исправительных учреждений и следственных изоляторов, а также разработка унифицированных правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и следственных изоляторов, учитывающих требования Минимальных стандартных правил ООН в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы).

В данных нормативных правовых актах предусматривается регламентация следующих вопросов:

- строительство и реконструкция исправительных учреждений, предусматривающих размещение осужденных в комнатах, рассчитанных на 4-8 чел.;
- полное отгораживание туалетов от жилых помещений камер с установлением вытяжной вентиляции;
- создание в СИЗО помещений, необходимых для нахождения в них осужденных и лиц, содержащихся под стражей, вне камерных помещений в дневное время;
- расширение площади прогулочных дворов и размещение в них спортивных снарядов и приспособлений;
- создание помещений для кратковременного размещения поступающих в СИЗО лиц, площадью не менее 4-х кв. м., с доступом естественного освещения, недопустимость создания одноместных кабин-боксов размерами порядка 0,8x1,2 м, содержание в которых подозреваемых, обвиняемых и осужденных не предусмотрено уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации;
- недопустимость создания камер, предназначенных для содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных более 2-х часов, без окон и санитарно-гигиенических устройств;

- создание условий для обеспечения безопасности персонала ИУ и СИЗО техническими средствами (барьеры, локализация участков коридоров) без использования металлических клеток;
- применение металлических ограждений в служебных помещениях только для обеспечения безопасности сотрудников правоохранительных органов и гражданских служащих (следователей, адвокатов, врачей);
- недопустимость установки на окна камер щитов из полупрозрачных и непрозрачных материалов, ограничивающих доступ естественного освещения.

С точки зрения Уполномоченного Правила внутреннего распорядка должны содержать не только общие положения, но и детализированный порядок проведения свободного времени осужденных и лиц, содержащихся под стражей (в частности, касающиеся написания жалоб, чтения и изучения юридической литературы, просмотра видеофильмов, игры в шахматы и др.). Принятие предложений Уполномоченного позволит лицам, содержащимся под стражей, иметь возможность проводить больше времени вне камер, что, безусловно, будет способствовать их дальнейшей ресоциализации.

Хотим отметить, что вышеперечисленные положения уже реализованы в ряде учреждений УИС.

Вместе с тем, по нашему мнению, необходимо:

- **подготовить проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный», касающийся порядка приема в следственный изолятор подозреваемых и обвиняемых при отсутствии в ближайшем учреждении свободных мест;**

- **подготовить предложения по развитию положений постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2013 года № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога» о том, что при принятии решений об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и о продлении срока ее действия судам необходимо обеспечивать соблюдение прав подозреваемого, обвиняемого, гарантированных статьей 22 Конституции Российской Федерации и вытекающих из статей 3, 5, 6 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод;**

- **разработать порядок информирования судов о наличии свободных мест в следственных изоляторах;**

- **подготовить нормативный правовой акт, содержащий алгоритм направления лиц, заключенных под стражу, в следственные изоляторы, имеющие свободные места для их размещения;**

- **разработать Федеральную целевую программу по строительству следственных изоляторов, учитывающих международные стандарты обращения с заключенными в рамках принятых на себя обязательств Российской Федерации.**

3. Уполномоченный уделяет пристальное внимание проверке сообщений о применении пыток и других, бесчеловечных или унижающих видов обращения в ходе предварительного следствия. Статья 5 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" (в редакции 2008 года) прямо устанавливает, что сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению, что, по мнению Уполномоченного, позитивно влияет на исполнение сотрудниками полиции своих должностных обязанностей при задержании. Виновные сотрудники правоохранительных органов привлекаются к ответственности при подтверждении их жестокого обращения с подследственными.

За 2017 год к Уполномоченному поступило 42 обращения о применении пыток и других, бесчеловечных или унижающих видов обращения, из них: 41 обращения доводы заявителя не подтвердились; по 1 обращению доводы заявителя о применении насилия представителями власти подтвердились, при следующих обстоятельствах.

Заявительница Д. обратилась с жалобой к Уполномоченному на незаконное задержание и причинение телесных повреждений должностными лицами ОМВД России по Княжпогостскому району Республики Коми. После вмешательства Уполномоченного прокуратурой Республики Коми организована проверка, по результатам которой территориальными органами Следственного комитета Российской Федерации 19.07.2017 возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ в отношении сотрудников ОМВД России по Княжпогостскому району Республики Коми. Постановление о возбуждении уголовного дела прокуратурой Республики Коми признано законным.

За 5 месяцев 2018 г. к Уполномоченному поступило 31 обращение о применении пыток и других, бесчеловечных или унижающих видов наказания, из них: по 27 обращениям доводы заявителя не подтвердились; по 4 обращениям прокуратурой отменены решения следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, материалы направлены на дополнительную доследственную проверку.

Вместе с тем нельзя не отметить, что система правоохранительных органов становится более открытой, налажено взаимодействие с уполномоченным на уровне рабочих контактов, используется положительный опыт зарубежных государств, а также проводятся курсы повышения квалификации и переподготовки сотрудников органов внутренних дел с привлечением работников аппарата Уполномоченного.

4. Особое внимание Уполномоченный уделяет содержанию женщин в местах принудительного содержания. По состоянию на 1 января 2018 г. число женщин, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, составляло 47732 человека, или 8% от общего числа лиц в соответствующих учреждениях, в том числе 38 695

содержались в исправительных колониях, лечебных исправительных учреждениях, лечебно-профилактических учреждениях и 9037 – в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственного изолятора при колониях.

Мониторинг Уполномоченным мест лишения свободы показал, что в последние годы значительно улучшены условия содержания осужденных женщин, проделана значительная работа по совершенствованию материально-технической базы домов ребенка, улучшению качества оказания им медицинской помощи, предоставлению мер социальной поддержки женщинам, родившим детей в исправительных колониях и следственных изоляторах. Однако проблемы в сфере содержания осужденных женщин в учреждениях уголовно-исполнительной системы все еще остаются.

В 2016-2017 годах к Уполномоченному поступали отдельные жалобы по вопросам обеспечения права осужденных женщин на информацию о своем ребенке, на общение со своим ребенком, которые показали, что периодические отказы должностных лиц на достоверную информацию о месте нахождения детей причиняют нравственные страдания матерям.

Так, к Уполномоченному обратилась осужденная П., отбывающая наказание в исправительном учреждении на территории Волгоградской области, по вопросу сохранения родственных связей со своим малолетним сыном 2010 г.р. Мать не обладала информацией о своем ребенке, воспитывающемся в приемной семье, приемные родители и органы опеки препятствовали П. в сохранении детско-родительских отношений с сыном. С учетом социальной значимости проблемы Уполномоченным направлено обращение в орган исполнительной власти Волгоградской области для проверки доводов, оказания возможного содействия в восстановлении детско-родительских отношений между матерью и ребенком. В результате органами опеки и попечительства была проведена работа с кровными родственниками и малолетним ребенком. Благодаря принятым мерам мальчик адаптировался к условиям проживания в приемной семье, поддерживает контакты с матерью и ждет ее возвращения.

По мнению Уполномоченного, не меньшее значение имеет организация регулярных контактов заключенных женщин и их малолетних детей, не проживающих при исправительных учреждениях. В 2017 году к нам поступило 30 таких обращений. Каждая такая жалоба остается на контроле Уполномоченного до полного разрешения.

Так, после обращения Уполномоченного в прокуратуру и министерство образования Красноярского края защищены интересы Ж., отбывающей наказание в местах лишения свободы, на общение с детьми. Отдел опеки и попечительства сообщил о месте их нахождения, ведет с Ж. переписку о детях, направляет ей их рисунки и фотографии; осужденным П. и У. после обращения в администрацию по месту их прежнего

проживания оказано содействие в налаживании связи с детьми, которые помещены в приемные семьи.

5. Уполномоченный отмечает, что особое внимание государства и гражданского общества уделяется лицам с ограниченными возможностями, что нашло отражение и в деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы. На сегодняшний день в следственных изоляторах и исправительных колониях содержится порядка 19,2 тыс. инвалидов (примерно 3% от общего числа заключенных).

Инициатива Уполномоченного по уточнению Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года части создания улучшенных условий для содержания инвалидов и лиц, не способных или ограниченно способных обслуживать себя самостоятельно была поддержана со стороны государства. Вместе с тем, практическая реализация Концепции требует дальнейшей работы. Необходимо совершенствовать жилищно-бытовые условия, улучшать и создавать дополнительные условия этапирования данного круга лиц.

6. Отдельного подхода с точки зрения Уполномоченного требует содержание психически больных лиц в стационарных условиях, в том числе в психиатрических больницах (стационарах) специализированного типа с интенсивным наблюдением органов здравоохранения (далее - ПБСТИН).

Несмотря на то, что жалоб пациентов к Уполномоченному нет, в соответствии со статьей 21 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в случаях, связанных с необходимостью защиты интересов лиц, неспособных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции. Это позволяет проводить большую превентивную работу по предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения.

Уполномоченный активно использует эти полномочия и проводит регулярные проверки данных учреждений, в том числе с участием представителей своего рабочего аппарата. В их ходе выявлен ряд проблем, в частности, не существует единых правил внутреннего распорядка ПБСТИН, отсутствует государственная служба защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, создание которой предусмотрено статьей 38 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

Эти, а также другие вопросы соблюдения прав психически больных лиц, содержащихся в стационарных условиях, рассмотрены на Координационном совете российских уполномоченных по правам человека 16 мая 2018 г. **По мнению Уполномоченного, Минздраву России**

необходимо разработать нормативные правовые акты, регламентирующие эти вопросы. Соответствующие предложения направлены им в Минздрав России.

7. Уполномоченный осуществляет постоянное взаимодействие с общественными правозащитными организациями, обладающими достоверной информацией о соблюдении прав человека в местах принудительного содержания.

При Уполномоченном создан Экспертный совет, работает консультативно-правовая группа, состоящая из наиболее известных правозащитников.

Не менее эффективным механизмом профилактики предотвращения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения нарушения прав и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных в учреждениях УИС является **общественный контроль за местами принудительного содержания, особая роль в котором отведена общественным наблюдательным комиссиям (далее – ОНК) субъектов Российской Федерации, осуществляющими их мониторинг.** Именно эффективная деятельность их членов, связанная с беспрепятственным посещением мест принудительного содержания, является весомым аргументом к неукоснительному соблюдению персоналом УИС прав и законных интересов содержащихся под их надзором граждан.

В соответствии с Федеральным законом №76-ФЗ от 10.06.2008г. «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» члены ОНК имеют уникальную возможность беспрепятственно посещать любые учреждения в местах принудительного содержания. Согласования таких посещений носят уведомительный характер, когда члены ОНК за день (а при необходимости и менее) уведомляют об этом начальника территориального органа. Более того, члены ОНК вправе использовать в установленном законом порядке средства видеofиксации.

По имеющимся у нас данным, в 83 субъектах Российской Федерации функционируют общественные наблюдательные комиссии с общей численностью более 1,1 тысяч человек. Только в 2017 году члены региональных ОНК посетили учреждения УИС более 3600 раз.

Уполномоченным поддерживаются предложения, направленные на расширение компетенции членов общественных наблюдательных комиссий, обучение и повышение эффективности их деятельности. В этой связи федеральный и региональные уполномоченные по правам человека на регулярной основе принимают участие в семинарах просветительского проекта «Российские ОНК – новое поколение», который был начат еще в 2011 году и получил свое развитие в 2015 году. Сформированная группа из 35 ведущих экспертов, участвует два – три раза в год в пятидневных тренингах с участием международных и российских экспертов по основным вопросам общественного контроля мест

принудительного содержания, после чего участники этой группы сами проводят тренинги для членов ОНК и кандидатов в члены ОНК в регионах. Так, только с января по март 2018 года состоялось 14 двухдневных семинаров с привлечением 40 ведущих российских и 2 международных экспертов. Во всех тренингах активное участие принимают сотрудники Уполномоченного, а в регионах – региональные уполномоченные. Это позволяет вести просветительскую работу, в том числе по изучению и применению на практике международных и российских стандартов, обсуждать вопросы превентивного и реактивного подходов в деятельности ОНК, обмениваться опытом разных регионов относительно практик применения тех или иных норм в работе ОНК и во взаимодействии с представителями ведомств.

Такая работа оценивается Уполномоченным крайне позитивно, поскольку в результате повышения уровня квалификации членов ОНК позволяет им эффективно и быстро реагировать на возникающие проблемы и заявления лиц, содержащихся под стражей, что позволяет предотвращать пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения.

Также Уполномоченный придает особое значение повышению квалификации сотрудников правоохранительных органов. Он и эксперты его Аппарата на регулярной основе принимают участие в круглых столах, семинарах для работников полиции и УИС, знакомя их с существующими международными стандартами в пенитенциарной сфере, делясь своими практическими предложениями по улучшению условий отбывания наказания и обращения с осужденными и т.д. Полагаем важным и дальше расширять эту работу вместе с государственными органами власти.

Позитивно оцениваем разработку законопроектов № 949326-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания» и № 269379-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», предусматривающих расширение перечня мест принудительного содержания, подлежащих общественному контролю, за счет конвойных помещений судов и ожидаем их принятия Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

8. Важное значение с точки зрения Уполномоченного имеет и рассматриваемый в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального закона № 361159-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», **который предоставит право не только Уполномоченному лично, но и сотрудникам его аппарата беспрепятственно посещать исправительные учреждения и следственные изоляторы при рассмотрении жалоб, чего они пока лишены.**