

**РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПРИМЕНЕНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ
КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2030 г.**

Итоговый документ конференции:
**«Усиление гражданского контроля мест лишения свободы в России.
Лучшие практики работы ОНК в регионах РФ»¹**

Вступительные положения

29 апреля 2021 г. Распоряжением Правительства РФ № 1138-р² утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы РФ на период до 2030 г. (далее Концепция)³. Помимо Федеральной службы исполнения наказаний (далее ФСИН), Концепция адресована также федеральным и региональным органам исполнительной власти. Согласно тексту Распоряжения, они должны учитывать положения Концепции при планировании и реализации мероприятий по вопросам развития уголовно-исполнительной системы (далее УИС).

В Концепции подводятся итоги деятельности УИС в период с 2010 по 2020 годы, обозначаются цели, вызовы, определяется вектор, в котором будет развиваться пенитенциарная система России ближайшее десятилетие. Это стратегический документ «мягкого» права, касающийся общественно-значимой тематики и затрагивающий ситуацию широкого круга лиц: находящихся в заключении, на учетах⁴, их близких и родственников, сотрудников УИС и др. Значимость данного документа подчеркивают ссылки на предыдущую Концепцию⁵ в международной коммуникации РФ, в том числе в ответе Российской Федерации в связи с запросом Управления Верховного комиссара ООН по правам человека относительно выполнения Резолюции №24/12 Совета ООН по правам человека «Права человека при отправлении правосудия, в частности правосудия в отношении несовершеннолетних»⁶.

Представляется, что такой документ, доработанный с участием всех заинтересованных субъектов, должен консолидировать усилия в вопросах развития УИС и отношений, в ней происходящих, как органов государственной власти, органов местного самоуправления, так и институтов гражданского общества.

Однако, ни на стадии разработки Концепции, ни после ее принятия, не состоялось открытого обсуждения ее положений с широким кругом общественности⁷, в том числе, не обсуждался проект и с членами Общественных наблюдательных комиссий России (далее - ОНК)⁸. По доступной информации, возможность представить свои комментарии к документу была лишь у ограниченной группы экспертов, в том числе отдельных представителей Совета при Президенте РФ по правам человека и развитию гражданского общества.

1 Конференция проходила в Санкт-Петербурге, 7-8 августа 2021 года, в постконференционный период продолжалась тематическая работа организаторов, участников и экспертов с информацией и материалами.

2 <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202105050004?index=0&rangeSize=1>

3 <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400639567/#review>

4 Так, по состоянию на 1 января 2021 г., в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 482,9 тыс. осужденных, подозреваемых, обвиняемых, а в уголовно-исполнительных инспекциях состояли на учете 463,7 тыс. человек

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_383610/c6191d4f6352363b08f4f410d43ec04d70feccab/

5 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. N 1772-р о утверждении Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года

<https://rg.ru/2011/03/08/penitenciariya-site-dok.html>

6 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/OverIncarceration/RussianFederation.pdf>

7 Не было также и размещения для обсуждения на федеральном портале проектов нормативных правовых актов <https://regulation.gov.ru/>

8 Исходя из публичной информации, а также фокусного обсуждения с представителями региональных ОНК, Общественных советов, Уполномоченных по правам человека, профильных неправительственных организаций и др. (в том числе по информации непосредственных участников указанной в документе конференции).

Это выглядит парадоксально, поскольку в самом тексте Концепции содержится раздел XX «Повышение уровня взаимодействия с институтами гражданского общества»⁹, в котором пишется, например, об *активном привлечении представителей институтов гражданского общества к участию в деятельности по оказанию содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в вопросах обеспечения благоприятных условий их содержания, создания условий для их адаптации к жизни в обществе; о расширении взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в РФ, Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ, институтами гражданского общества и общественными организациями, включая общественные наблюдательные комиссии, в вопросах контроля за соблюдением прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей.* Подобный раздел был и в предыдущей Концепции, и включал еще более широкие положения в отношении взаимодействия с общественностью, в том числе там прописывалось, как совершенствование сотрудничества с институтами гражданского общества, так и создание условий для осуществления общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы¹⁰.

Следует подчеркнуть, что ОНК - это институт общественных наблюдателей, которые на законодательной основе¹¹ имеют право посещать места принудительного содержания, осуществляют там *общественный контроль за обеспечением прав человека, готовят решения в форме заключений, предложений и обращений по результатам осуществления общественного контроля*¹², имеют достаточно подробное представление о состоянии и перспективах изменений уголовно-исполнительной системы, о потребностях людей, находящихся в заключении. Практическая деятельность ОНК подтверждает, что члены комиссий в регионах, которые фактически ежедневно контактируют с учреждениями УИС, содержащимися там лицами и их родственниками, знают системные проблемы, связанные с реализацией прав и свобод заключенных, готовы их обсуждать и предлагать возможные пути решения. Еще одной задачей ОНК является *содействие сотрудничеству общественных объединений, социально ориентированных некоммерческих организаций, администраций мест принудительного содержания, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих в пределах территории субъекта Российской Федерации полномочия по обеспечению законных прав и свобод, а также условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания*¹³.

Члены ОНК являются представителями заинтересованной общественности, с которыми возможно и необходимо обсуждать развитие пенитенциарной системы. Есть и иные общественные институты и экспертные сообщества, в том числе упоминающиеся в разделе XX Концепции, взаимодействующие с системой исполнения наказаний, понимающие проблемные аспекты и специализирующиеся на стандартах прав и свобод человека, которые могли бы выступить партнерами в разработке документов.

Доступ институтов гражданского общества, граждан в целом к общественным консультациям при обсуждении проектов законов, подзаконных и ведомственных актов, общественно значимых документов стратегического значения – признак демократического открытого государства. Международные документы также закрепляют и развивают данное

9 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_383610/

10 Раздел 6. Привлечение общественности к оказанию социальной помощи осужденным и воспитательной работе с ними, совершенствование сотрудничества с институтами гражданского общества. Создание условий для осуществления общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы <https://rg.ru/2011/03/08/penitenciariya-site-dok.html>

11 Федеральный закон от 10.06.2008 N 76-ФЗ (ред. от 30.04.2021) "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" (далее Федеральный закон №76-ФЗ)

12 В соответствии со ст.6 Федерального закона №76-ФЗ

13 Там же

положение¹⁴. Поощряется и поддержка участия государствами институтов гражданского общества в содействии гуманизации пенитенциарной системы, что включает также обсуждение проектов нормативных документов, затрагивающих права и свободы заключенных. Европейский Комитет по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (далее - ЕКПП)¹⁵ ориентирует государства-участники Совета Европы привлекать общество к защите прав заключенных. ЕКПП взаимодействует с представителями ОНК при визитах в РФ, как с практиками, хорошо понимающими ситуацию в местах заключения своего региона.

Современное развитие уголовно-исполнительной системы невозможно без эффективного взаимодействия с институтами гражданского общества и, поскольку широкого публичного обсуждения Концепции на этапе ее разработки не произошло, то во время Конференции, результатом которой является данный текст, эксперты и участники попробовали частично восполнить данный пробел. В мероприятии в Санкт-Петербурге участвовали представители 28 регионов России: члены ОНК, Общественных Советов при органах власти, экспертных Советов, правозащитники, представители региональных аппаратов Уполномоченных по правам человека, сотрудники ФСИН. Во время Конференции обсуждались проблемы, вызовы, которые сегодня стоят перед пенитенциарной системой. Разрабатывались рекомендации для избранных областей, которые касаются прав и свобод человека в местах заключения ФСИН. Был также сформулирован ряд предложений и рекомендаций непосредственно в связи с Концепцией. В их основе лежат знания и опыт работы с местами заключения всех участников Конференции.

Рекомендации к субъектам разработки, реализации и совершенствования Концепции:

Общие рекомендации:

1. Проводить широкие общественные консультации (как на федеральном, так и на региональном уровнях) при обсуждении всех возможных дополнений в Концепцию, всех проектов документов, которые будут разрабатываться для ее реализации и в ее развитие (в том числе предусмотренные в разделе XXII. Реализация Концепции¹⁶). К обсуждению важно приглашать все заинтересованные стороны, включая представителей ОНК и иных институтов гражданского общества, указанных в самой Концепции.
2. Проводить широкие общественные обсуждения (как на федеральном, так и на региональном уровнях) всех законопроектов, подзаконных актов, иных документов, направленных на реформирование пенитенциарной системы, особое внимание уделяя актам, затрагивающим права и свободы лиц, находящихся в заключении; проводить публичные консультации при составлении проектов стратегических документов планирования, определяющих цели и приоритетные направления развития уголовно-исполнительной системы РФ на последующие периоды. К обсуждению важно

¹⁴ См. н-р, <https://www.coe.int/en/web/civil-society/guidelines>

¹⁵ <https://www.coe.int/ru/web/moscow/evropejskij-komitet-po-preduprezhdeniu-pytok-i-bescelovecnogo-ili-unizausego-dostoinstvo-obrasenia-ili-nakazania-ekpp>

¹⁶ Реализация положений Концепции осуществляется в 2 этапа:

- на первом этапе (2021 - 2024 годы) предусматривается исполнение плана мероприятий по реализации Концепции в части, включающей разработку нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений Концепции, в том числе улучшение условий содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, разработку и корректировку федеральных целевых программ по основным направлениям реализации Концепции, а также на создание условий для развития электронного взаимодействия с другими государственными органами;

- на втором этапе (2025 - 2030 годы) предусматривается дальнейшее совершенствование мер администрирования уголовно-исполнительной системы, в том числе реализация скорректированных положений Концепции во исполнение утвержденного плана, а также подведение итогов реализации Концепции и разработка проекта документа по планированию дальнейшего развития уголовно-исполнительной системы http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_383610/a89c1853560e264791cecae4faf8b29517e8b5c/

- приглашать все заинтересованные стороны, включая представителей ОНК и иных институтов гражданского общества, указанных в самой Концепции.
3. В развитие положений Концепции 2030 подготовить аналитический документ об общей характеристике и современном состоянии УИС России, совершенствовании уголовной и уголовно-исполнительной политики, а также об ожидаемых результатах реализации Концепции. За последние годы произошли значительные изменения в общей характеристике и современном состоянии УИС России, ситуации с пониманием и реализацией прав и свобод человека в местах несвободы. Были подготовлены различные доклады и документы о ситуации с обеспечением прав и свобод в системе УИС общественными организациями и иными субъектами гражданского общества, которые важно учитывать при анализе общего состояния пенитенциарной системы¹⁷. К подготовке документа важно приглашать все заинтересованные стороны, включая представителей ОНК и иных институтов гражданского общества, указанных в Концепции.
 4. Отдельный анализ необходимо провести в отношении достигнутых результатов Концепции 2020, для внесения необходимых дополнений и более эффективной реализации Концепции 2030. Например, институт пробации и его внедрение были включены в Концепцию 2020, но теперь вновь он появляется в Концепции 2030, что требует дополнительного объяснения. К подготовке документа важно приглашать все заинтересованные стороны, включая представителей ОНК и иных институтов гражданского общества, указанных в Концепции.

Рекомендации в отношении избранных тематических областей:

Предупреждение насилия в местах лишения свободы

1. Разработать стандарт доказывания (со стороны администрации учреждения) наложения дисциплинарного взыскания. Сейчас бывают случаи, когда администрация злоупотребляет правом наложения взыскания, использует его в качестве давления на осужденного. Человек получает по 250 случаев водворения в ШИЗО за год.
2. Снять гриф «Для служебного пользования» со всех документов, касающихся прав человека и гражданина.
3. Отменить запрет свиданий, получения посылок и передач для осужденных, водворенных в ШИЗО, ЕПКТ, ПКТ.
4. Обязать колонии предоставлять журналы учета информации о происшествиях и преступлениях членам ОНК, УПЧ.
5. Обеспечить осужденным право на защиту при проведении дисциплинарных комиссий путем извещения и допуска к участию в них защитника (представителя, адвоката) лица, привлекаемого к дисциплинарной ответственности. Предоставлять осужденному и его представителям копии документов дисциплинарных комиссий.
6. Обеспечить уведомительную, а не разрешительную процедуру доступа врачей из гражданских медицинских учреждений.

Особенности содержания подозреваемых и обвиняемых в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы

Учитывая то, что люди, находящиеся в СИЗО, только подозреваются в совершении преступления, их вина не установлена вступившим в силу решением суда, в отношении каждого из них может быть вынесен оправдательный приговор, либо приговор, не связанный с лишением свободы, ограничения их прав должны носить минимальный характер.

¹⁷ Н-р, доклад «Право на частную жизнь в местах лишения свободы» <https://manandlaw.info/elementor-6302/> Межрегиональная общественная правозащитная организация «Человек и Закон» решением Министерства юстиции России 30.12.2014 года внесена в реестр некоммерческих организаций, согласно п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с учетом ранее внесенных изменений, а также в ред. от 02.07.2013).

1. Максимально расширить перечень платных услуг, запретив только те, которые могут помешать следствию, быть опасны для самого заключенного и других заключенных.
2. Расширить перечень предметов, которые заключенным разрешается иметь в камере СИЗО, включив в него часы, телевизор, вентилятор, индивидуальную лампу освещения, розетки, чайник, хранение книг, добавить аудиокниги, книги, для людей с инвалидностью по зрению - книги с шрифтом Брайля.
3. Регламентировать и четко определить основания постановки заключенного на профилактический учет, обеспечить доступ заключенных к нормативно-правовым актам, регламентирующим эту процедуру, а также возможности обжалования.
4. Регламентировать и четко определить основания для мер поощрения (расширить основания для поощрений и формы поощрений) и взыскания, исключить субъективный подход, обеспечить доступ заключенных к нормативно-правовым актам, регламентирующим эту процедуру, а также возможности обжалования.
5. Исключить зависимость свиданий и звонков с родственниками от воли следователя, особенно встреч с детьми, пожилыми и тяжело больными родственниками.
6. Включить в распорядок дня время для занятий спортом для всех категорий заключенных.
7. Обеспечить возможность принятия душа не реже трех раз в неделю. При необходимости для реализации этой цели оборудовать дополнительные душевые кабины.
8. Упростить доступ (в частности, через обеспечение приемлемой стоимости) к получению писем, в том числе электронных, обеспечить возможность получать цветные фотографии.
9. При избрании меры пресечения учитывать состояние здоровья, наличие хронических заболеваний.
10. Разработать понятную и действующую процедуру приобретения заключенными лекарств, назначенных врачом, за счет собственных средств.
11. Активно внедрять телемедицину в СИЗО.

Особенности содержания женщин с детьми, а также иных категорий осужденных, подозреваемых и обвиняемых, имеющих несовершеннолетних детей

1. При реализации Концепции в сфере совершенствования законодательства и практики содержания женщин и иных категорий осужденных с детьми нужно также учитывать наилучшие интересы ребенка¹⁸.
2. Необходимы законодательные изменения, которые при принятии решения об избрании меры пресечения будут учитывать беременность подозреваемой. При беременности суд должен выбирать более мягкие меры пресечения, не связанные с лишением свободы. Помещение беременной женщины в места заключения должно носить исключительный характер. Если все же беременная женщина помещена в СИЗО, исключить разлучение ребенка с мамой после рождения. На сегодняшний день после родов маму увозят в учреждение ФСИН, ребенок остается в перинатальном центре или отделении педиатрии сроком до 1 месяца без возможности общения с матерью. Причина - в СИЗО и колониях нет педиатра, в больницах нет возможности обеспечить охрану для матери. Исходя из наилучших интересов ребенка, необходимо обеспечить возможности совместного пребывания матери и ребенка после родов в гражданской больнице.
3. Информировать женщин, находящихся в заключении и имеющих несовершеннолетних детей, о судьбе ребенка, о его перемещениях, месте пребывания (детский дом, приемная семья, родственники). Законодательно закрепить в межведомственном нормативном акте (ФСИН, Министерство просвещения, Министерство труда и социальной защиты) обязанность информирования заключенных матерей об их детях;
4. Обратит внимание и обсудить с представителями общества вопрос пребывания ребенка с мамой в колонии после достижения трехлетнего возраста. Сейчас при достижении трех лет

¹⁸ Данное определение содержится в Конвенции ООН по правам ребенка https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml

ребенка разлучают с матерью, передают опекунам или родным, а мать продолжает отбывать наказание. Разлучение матери с ребенком в таком возрасте - крайняя мера, требующая применения только в исключительных случаях (например, опасное поведение матери по отношению к ребенку), в остальных же случаях эта мера требует внимания и изменения (например, применение к матерям малолетних детей отсрочки исполнения наказания или замены наказания на более мягкий вид). Продление срока нахождения ребенка в колонии с мамой, предложенное сейчас в Концепции, не является оптимальной мерой, поскольку в таких условиях миропонимание ребенка будет формироваться в условиях изолированного участка, ограниченного социума и специфических условий, включающих режим дня, проверочные мероприятия, и иные условия заключения. Данный вопрос требует более глубокого и детального обсуждения с представителями общества и профильными специалистами.

5. Создавать условия для отбывания наказания женщинам, у которых есть дети, в своем регионе. Сегодня существует всего 13 колоний с детскими домами по всей России, и женщины находятся в дискриминационном положении, вдали от дома и родных. Эти женщины лишены возможности встречаться с мужьями, сестрами, братьями и родителями, а их дети, которые находятся вместе с матерями, тоже разлучены с семьей, что негативно сказывается на их развитии;

6. Учитывать мнение матери о передаче ребенка в детский дом или семью;

7. В случае, когда ребенок помещен в приемную семью, включить в договор с этими семьями обязательный пункт о поддержке связи ребенка с матерью: информирование, телефонные звонки, свидания (при наличии возможностей). Такая же норма должна быть закреплена в правовом акте детского дома, если ребенок женщины-заключенной помещается на временное проживание в такое учреждение;

8. Обеспечить право заключенных (как женщин, так и мужчин) на конфиденциальное общение с детьми регулярно и бесплатно. Дети также должны иметь возможность звонить мамам в определенный промежуток дня. Необходимо техническое описание такой возможности.

9. Рассмотреть вопрос о получении пособий при рождении ребенка в МЛС;

10. Ввести обязательную возможность подготовки женщин, мужчин, имеющих детей, к возвращению к детям.

Обеспечение порядка и условий содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных в учреждениях уголовно-исполнительной системы

1. Обеспечить питание с учетом религиозных, физиологических особенностей в колонии, а также во время этапирования.

2. Предусмотреть в ПВР ИУ и СИЗО в перечне личных вещей религиозные атрибуты.

3. Обеспечить систему дистанционного общения с родственниками, сделать эту систему доступной всем категориям осужденных.

4. При определении нормы вещевого довольствия учитывать климатические особенности региона.

5. Пересмотреть систему оплаты труда в соответствии с МРОТ с учетом трудовой занятости.

6. Предусмотреть систему погашения исков за счет государства с последующим регрессом с осужденных.

Улучшение порядка и условий содержания людей с инвалидностью в учреждениях УИС

1. При разработке правил проживания людей с инвалидностью в местах заключения необходимо учитывать стандарты Конвенции ООН о правах людей с инвалидностью¹⁹.

2. Создавать специальные отряды для людей с инвалидностью, и все необходимые условия по мере появления людей с инвалидностью (сенсорная, опорно-двигательная, ментальная

¹⁹ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml

инвалидность). Обеспечить реализацию права людей с инвалидностью и с ограниченными возможностями на среду проживания, в соответствии с международными стандартами.

3. Урегулировать на уровне нормативно-правовых актов уход за людьми с инвалидностью в местах лишения свободы. Сейчас это делают другие осужденные по собственной инициативе и бесплатно. Необходимо введение трудовых ставок для ухода за людьми с инвалидностью, возможно, для других заключенных. Такая должность должна предусматривать официальную оплату труда, а также подготовку работника для выполнения обязанностей по уходу;

4. Передать обязанности по реализации индивидуальной программы реабилитации инвалида в части обеспечения техническими средствами реабилитации от ФСИН к фонду социального страхования для оптимизации и ускорения процедуры обеспечения людей с инвалидностью техническими средствами реабилитации. Оставить в ведении ФСИН только социальную, медицинскую, трудовую реабилитацию.

5. Изучить и описать условия этапирования людей с инвалидностью силами общественных наблюдателей совместно с учреждениями ФСИН.

Повышение уровня взаимодействия с институтами гражданского общества

1. Создать равные условия для всех незапрещенных в РФ конфессий на работу с заключенными в местах лишения свободы.

2. Привлекать к подготовке кадров ФСИН правозащитные НКО, членов ОНК, аппараты УПЧ, профильные НКО, работающие с уязвимыми категориями людей (люди с инвалидностью, люди с различными видами зависимостей, люди, живущие с ВИЧ и т.д.).

3. Привлекать к ресоциализации осужденных как можно больше НКО разных сфер.

4. Учитывать подготавливаемые институтами гражданского общества документы, включающие описание проблемных областей в сфере реализации прав и свобод в УИС, а также предлагаемые рекомендации.

* Межрегиональная общественная правозащитная организация «Человек и Закон» решением Министерства юстиции России 30.12.2014 года внесена в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента.