

DOI 10.46741/2713-2811-2021-5-54-59

УДК 343.8

## К вопросу о переполненности пенитенциарных учреждений и национальных средствах правовой защиты

**Н. Н. КИРИЛОВСКАЯ** – начальник кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент

Переполненность пенитенциарных учреждений является сложной и многоаспектной проблемой, изучение которой не теряет своей актуальности на протяжении многих десятков лет. В статье раскрываются национальные средства правовой защиты от данного нарушения и проводится оценка их эффективности с позиции Европейского суда по правам человека. Автором сделан ряд теоретических выводов и внесены практические предложения.

**Ключевые слова:** уголовно-исполнительная система; переполненность пенитенциарных учреждений; эффективные национальные правозащитные средства; Европейский суд по правам человека.

12.00.08 – Уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право.

**Для цитирования:** Кириловская Н. Н. К вопросу о переполненности пенитенциарных учреждений и национальных средствах правовой защиты. *Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*, 2021, № 5 (15), с. 54–59, DOI 10.46741/2713-2811-2021-5-54-59.

## On the issue of prison overcrowding and domestic remedies

**N. N. KIRILOVSKAYA** – Head of the Department of State and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, PhD. of Law, Associate Professor

Overcrowding of penitentiary institutions is a complex and multifaceted problem, the study of which has not lost its relevance for many decades. The article reveals national remedies for this violation and assesses their effectiveness from the position of the European Court of Human Rights. The author made a number of theoretical conclusions and practical proposals.

**Key words:** penal system; prisons overcrowding; effective national human rights remedies; European Court of Human Rights.

12.00.08 – Criminal law and criminology, penal law.

**For citation:** Kirilovskaya N. N. On the issue of prison overcrowding and domestic remedies. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2021, no. 5 (15), pp. 54–59, DOI 10.46741/2713-2811-2021-5-54-59.

Переполненность пенитенциарных учреждений является серьезной проблемой многих европейских государств на протяжении многих лет. Так, согласно отчету Ежегодной статистики уголовных наказаний Совета Европы (SPACE I) на 31 января 2020 г. странами с наибольшим количеством заключенных на 100 тыс. жителей были признаны Турция (357,2), Россия (356,1), Грузия (263,8), Литва (219,7), Азербайджан (208,7),

Чехия (196,8), Польша (195,3), Словацкая Республика (193,4) и Эстония (184,4)<sup>1</sup>. Осознавая серьезные последствия такого положения вещей, Российская Федерация определяет в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 г. намерение сократить число лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, к 2030 г. с 250 тыс. чел. до 300 тыс. чел. Пере-

полненность в пенитенциарных учреждениях рассматривается как часть проблемы неудовлетворительных условий содержания, а с позиции Европейского суда по правам человека – как бесчеловечное унижающее достоинство обращение. Переполненность означает превышение допустимых законодательством нормативов по наполняемости пенитенциарного учреждения. Так, например, норма санитарной площади в камере следственного изолятора на одного человека составляет 4 кв. м (ст. 23 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»), в исправительных колониях, предназначенных для отбывания наказания осужденными мужчинами, – 2 кв. м, тюрьмах – 2,5 кв. м, исправительных колониях, предназначенных для отбывания наказания осужденными женщинами, – 3 кв. м, воспитательных колониях – 3,5 кв. м, лечебных исправительных учреждениях – 3 кв. м (ст. 99 УИК РФ). Исходя из размеров жилой площади учреждения и нормативов положенности по площади определяется лимит наполняемости учреждения. При определении переполненности важно установить следующее: соблюдает ли администрация пенитенциарного учреждения национальное законодательство относительно нормативов жилой площади; имеет ли каждый заключенный индивидуальное спальное место; позволяет ли общая площадь помещения свободно перемещаться; в течение какого времени заключенные находятся вне закрытых помещений; каковы общие условия содержания в пенитенциарных учреждениях (уединенность, температурный режим, вентиляция, сырость и т. д.). Таким образом, переполненность пенитенциарного учреждения складывается из ряда факторов: основного (расчет жилой площади на одного заключенного), дополнительных (условия материально-бытового характера) и компенсирующих (например, возможность пребывать на открытом воздухе вне стесненного помещения значительное время)<sup>2</sup>.

Проблема переполненности пенитенциарных учреждений давно находится под пристальным вниманием международных органов. Так, Европейский суд по правам человека за весь период своей работы принял 2555 постановлений по данному виду нарушений, что составляет 13 % от общей массы постановлений, в отношении Российской Федерации – 916 постановлений,

или 32 %. В период с 2014 по 2020 г. в среднем 23 % всех постановлений, принимаемых ЕСПЧ, приходилось на нарушения по ст. 3 в части бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, примерно 16 % – на жалобы, связанные с переполненностью в местах лишения свободы. Повышенное внимание к данной проблеме со стороны международных органов гарантировало ее значимость и на национальном уровне. Внутрисударственные органы, осуществляющие контроль за законностью при исполнении уголовных наказаний, особую важность придают вопросам условий содержания подозреваемых, обвиняемых, осужденных. Обращение в контролирующие органы является эффективным средством правовой защиты от данного нарушения. По мнению ЕСПЧ, национальное средство правовой защиты будет эффективным при соблюдении следующих условий: оно является доступным, понятным, прозрачным и позволяет предупредить, пресечь и восстановить нарушенное право. В Российской Федерации имеются как внесудебные, так и судебные средства правовой защиты. К числу внесудебных относятся: обращения в администрацию пенитенциарного учреждения, прокуратуру, общественную наблюдательную комиссию, к уполномоченному по правам человека и др. Судебным средством правовой защиты является обращение с гражданским или административным иском в суд. Рассмотрим более подробно имеющиеся средства правовой защиты от переполненности пенитенциарного учреждения с позиции ЕСПЧ.

Обращение в администрацию пенитенциарного учреждения ЕСПЧ считает неэффективным средством, так как субъект рассмотрения обращения не заинтересован в установлении нарушения и удовлетворении жалобы заявителя. Вынося данный вердикт, ЕСПЧ не требует от заявителя использовать данное средство защиты. Можно согласиться с доводами суда относительно отсутствия у администрации учреждения независимости при рассмотрении обращения заключенного. В то же время обращение в администрацию пенитенциарного учреждения позволит выявить проблему и при возможности решить ее в кратчайшие сроки. Данное средство следует рассматривать как первичную защиту, способ предупредить нарушение права. Такое обращение со стороны заявителя необходимо признать обязательным. Для укрепления позиции администрации следственного изолятора

в этом отношении необходимо пересмотреть полномочия начальников и наделить их правом отказа в принятии заключенного при превышении лимитов наполняемости учреждения. Данное предложение было высказано ЕСПЧ еще в 2012 г. в пилотном постановлении «Ананьев и другие против России» (§ 206) относительно следственных изоляторов. В этом случае информация о наполняемости и лимите пенитенциарного учреждения, направляемая администрацией в суд и другие заинтересованные органы, будет носить не только информационный, но и юридически значимый характер.

Обращение в прокуратуру является довольно распространенным способом защиты прав и свобод человека. Так, в 2019 г. в органы прокуратуры поступило 5 015 154 обращения (АППГ – 4 794 660), разрешено 2 041 770 обращений (АППГ – 2 016 731), из них по вопросам надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний 47 563 (АППГ – 44 754), что составляет 2 % от всех разрешенных обращений.

Надзор за исполнением законности в пенитенциарных учреждениях является самостоятельным направлением деятельности Генеральной прокуратуры и подчиненных ей прокуратур. Надзор осуществляется как по собственной инициативе, так и по запросу. Основным регламентирующим документом выступает Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Прокуратура как правозащитный орган обладает превентивными и восстановительными полномочиями. Статья 33 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации» наделяет прокуратуру широкими компетенциями по контролю за соблюдением условий содержания в пенитенциарных учреждениях: посещение пенитенциарного учреждения, проведение опросов содержащихся там лиц, знакомство с документами и оперативными материалами, получение объяснений от должностных лиц и др. При выявлении нарушений прокурор имеет право вносить протесты, представления, возбуждать производство об административных правонарушениях и привлекать должностных лиц к дисциплинарной ответственности и др. Таким образом, действия

прокуратуры направлены в первую очередь на предупреждение и пресечение нарушений прав человека. Следует согласиться с мнением ученых о том, что эффективность деятельности прокуратуры в данном случае будет зависеть от сотрудничества с администрацией пенитенциарного учреждения. Лишь совместные усилия позволят снизить уровень переполненности пенитенциарных учреждений и обеспечат надлежащие условия содержания в них<sup>3</sup>.

Европейский суд по правам человека, оценивая эффективность прокуратуры как государственного правозащитного органа, отмечает ее независимость, самостоятельность, оперативность при пресечении данных нарушений, но при этом указывает, что недостатком процедуры ее деятельности является отсутствие возможности участия заявителя при проверке и принятии решения по его жалобе (§ 215–216 постановления по делу «Ананьев и другие против России» от 10.01.2012, § 45 постановления по делу «Бутко против России» от 12.11.2015). Однако данный механизм предусмотрен национальным законодательством, в частности п. 1.13 приказа Генпрокуратуры России № 6 закрепляет возможность участия заявителя при рассмотрении его обращения прокурором: по каждому обращению подозреваемых, обвиняемых и осужденных прокурор проводит тщательную всестороннюю проверку, в случае необходимости – с участием заявителя, предоставив ему возможность ознакомиться с информацией на изложенные в обращении доводы, данной лицами, чьи действия (бездействие) им обжалуются, и комментировать ее. Таким образом, прокурор сам оценивает необходимость участия заявителя в рассмотрении его обращения. Возможно, данный механизм прокурорами применяется не всегда, что дает право ЕСПЧ указывать на данный недостаток и оценивать обращение в прокуратуру как неэффективное средство. Для устранения такой коллизии необходимо конкретизировать норму приказа Генпрокуратуры России № 6, установив четкие условия, при которых прокурор должен привлекать заявителя к участию в рассмотрении жалобы.

В качестве независимого средства правовой защиты в отношении предупреждения и пресечения переполненности в пенитенциарных учреждениях можно рассматривать обращение к уполномоченному по правам человека. Система уполномоченных по правам человека, созданная на федеральном и региональном уровнях в конце

1990-х гг., выполняет функцию контроля за деятельностью государства и его органов по соблюдению прав и свобод человека. Согласно гл. III Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» уполномоченный вправе рассматривать обращения, проводить проверки по жалобам граждан, делать запросы в государственные органы и направлять им заключения по результатам проверок с рекомендациями по устранению и восстановлению нарушенных прав граждан. При поступлении обращений уполномоченные по правам человека имеют возможность без препятствий посещать учреждения уголовно-исполнительной системы, беседовать с заключенными, в случаях выявления фактов нарушений прав лиц, находящихся в пенитенциарных учреждениях, – обращаться в прокуратуру, судебные органы для защиты прав потерпевших и др. Так, например, в 2020 г. уполномоченным и его рабочим аппаратом в адрес органов прокуратуры Российской Федерации было направлено 9178 обращений, из них 9115 – в связи с рассмотрением поступивших жалоб. Большая часть – 2424 обращения – касалась вопросов защиты прав лиц, содержащихся в уголовно-исполнительной системе (26 %)⁴. Статистика обращений свидетельствует о доверии граждан к данному органу. Однако эффективность подобных обращений ЕСПЧ ставит под сомнение, связывая это с отсутствием у данного органа властных полномочий. Для укрепления статуса уполномоченных по правам человека необходимо наделить омбудсмена полномочиями не только по вынесению обязательных для государственных органов решений, но и по рассмотрению жалоб граждан на действия (бездействие) органов публичной власти, их должностных лиц, а также организаций, выполняющих общественно значимые функции⁵.

В 2008 г. в Российской Федерации созданы общественные наблюдательные комиссии (ОНК) как орган общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Обращение в ОНК является еще одним средством правовой защиты для лиц, содержащихся в переполненных помещениях исправительных учреждений. Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудитель-

ного содержания» позволяет ОНК беспрепятственно посещать места принудительного содержания; рассматривать обращения лиц, содержащихся в местах принудительного содержания; по итогам контроля представлять материалы в компетентные органы и средства массовой информации. Оценивая эффективность обращения в ОНК, ЕСПЧ указывает, что она напрямую зависит от полномочий ОНК. Поскольку данный орган не может принимать решения обязательного характера, эффективность эта незначительна (§ 44 постановления по делу «Бутко против России» от 12.11.2015, § 78–79 постановления по делу «Дирдизов против Российской Федерации» от 27.11.2012). В таком контексте решение рассматриваемой проблемы видится в укреплении правового статуса ОНК путем наделения их правом принимать юридически обязательные решения.

Эффективным средством правовой защиты, по мнению ЕСПЧ, является обращение в суд, так как именно судебные органы обладают полномочиями по восстановлению нарушенного права, в отличие от других правозащитных механизмов. Однако наличие в государстве судебной системы еще не свидетельствует о ее эффективности. В Российской Федерации в настоящее время защита права на удовлетворительные условия содержания может быть реализована в рамках как гражданского (ст. 1069, 151 и 1101 ГК РФ), так и административного производства (ст. 227.1 КАС РФ). Важной особенностью гражданского производства выступает то, что истец подает заявление о компенсации морального вреда в случаях причинения ущерба его имуществу или здоровью. Отличительной же чертой административного производства по ст. 227.1 КАС РФ является то, что истец подает заявление с требованием о присуждении компенсации за нарушение условий содержания под стражей и/или в исправительном учреждении одновременно с требованием об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, учреждения, их должностных лиц, государственных служащих. Обращение в суд с административным иском – это новое средство правовой защиты, которое начало действовать с 27 января 2020 г. Оценив вновь введенный правозащитный механизм, ЕСПЧ отметил, что данное средство является доступным и эффективным, и указал причины, по которым он пришел к такому выводу, изложив их в постановлении по делу «Шмелев и другие против России» от 20.03.2020:

- относительно небольшая оплата госпошлины, которая может быть уплачена в рассрочку или вообще отменена судом;
- оказание судом помощи истцу в получении доказательств;
- определение типов нарушений, при установлении которых истец имеет право на компенсацию;
- право на помощь адвоката или другого представителя по своему выбору;
- небольшие сроки рассмотрения жалобы;
- принятие судом решения о получении компенсации заявителем без наличия вины со стороны государственных органов или государственных служащих;
- возможность для суда выступить в роли превентивного средства правовой защиты путем принятия срочных мер, которые могут выражаться в вынесении решения о переводе заключенного в другое помещение или проведении медицинского освидетельствования;
- обязательность информирования суда при удовлетворении иска истца в течение месяца о принятых мерах по его исполнению со стороны ответчика, выдача исполнительного листа судом в случае неисполнения его решения;
- обязательность включения в решение суда подробных мотивировочной и резолютивной частей с указанием и обоснованием размера денежной компенсации.

Давая оценку данному средству правовой защиты, ЕСПЧ оговорился, что его позиция может измениться в случае, если практика внутригосударственных судов покажет в долгосрочной перспективе, что указанные критерии нарушаются. Анализ судебной

практики по применению нового средства правовой защиты с 2020 г. по настоящее время позволил заключить, что в российских судах отсутствует единый подход к решению данной категории дел, также можно отметить, что значительное количество решений первых инстанций подлежит пересмотру в апелляционных судах и отправке на новое рассмотрение<sup>6</sup>. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания» требует доработки в связи с принятием ст. 227.1 КАС РФ для формирования единообразной практики ее применения всеми российскими судами. Оценку реализации нового средства правовой защиты с точки зрения практики еще предстоит провести.

Подводя итог, хотелось бы отметить следующее. Переполненность в местах лишения свободы – проблема многих государств, в том числе и Российской Федерации. Можно выделить четыре основные группы факторов, влияющих на численность тюремного населения: экономические, политические, правовые, исправительные<sup>7</sup>. Это свидетельствует о многоаспектности проблемы, требующей внимания со стороны различных органов. Кроме того, необходимо углубление взаимодействия всех органов власти и правозащитных структур, обладающих полномочиями по контролю за обеспечением прав человека в пенитенциарных учреждениях, в решении проблемы перепополненности пенитенциарных учреждений.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> URL: [https://wp.unil.ch/space/files/2021/04/210330\\_FinalReport\\_SPACE\\_I\\_2020.pdf](https://wp.unil.ch/space/files/2021/04/210330_FinalReport_SPACE_I_2020.pdf) (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>2</sup> Первозванский В. Б., Антипов А. Н., Голик Н. М. Основные подходы к устранению необоснованных лимитов и запретов в уголовно-исполнительном законодательстве России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnyye-podhody-k-ustraneniyu-neobosnovannyh-limitov-i-zapretov-v-ugolovno-ispolnitel'nom-zakonodatel'stve-rossii> (дата обращения: 10.07.2021).

<sup>3</sup> Шамсунов С. Х., Жиляев Р. М. К вопросу о совершенствовании законодательства, регулирующего порядок и условия содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений с учетом рекомендаций Европейского суда по правам человека // Вестн. Воронеж. ин-та ФСИН России. 2018. № 1. С. 225.

<sup>4</sup> Москалькова Т. Н. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с органами прокуратуры по вопросам защиты прав человека в уголовном процессе // Прецеденты Европ. суда по правам человека. Роль прокуратуры в защите прав человека и публич. интереса. 2021. № 9. С. 6.

<sup>5</sup> 25 тезисов Уполномоченного по правам человека в РФ. URL: <https://an-babushkin.livejournal.com/1279322.html> (дата обращения: 25.07.2021).

<sup>6</sup> Решение Красноярского краевого суда по делу № 33-5269/2020 от 27.05.2020. URL: [https://kraevoy--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&name\\_op=doc&srv\\_num=1&number=11737756&delo\\_id=5&new=5&text\\_number=1](https://kraevoy--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=doc&srv_num=1&number=11737756&delo_id=5&new=5&text_number=1) (дата обращения: 10.02.2021).

<sup>7</sup> Тепляшин П. В. Неолиберальное развитие пенитенциарных систем : моногр. М., 2020. С. 72.

<sup>1</sup> URL: [https://wp.unil.ch/space/files/2021/04/210330\\_FinalReport\\_SPACE\\_I\\_2020.pdf](https://wp.unil.ch/space/files/2021/04/210330_FinalReport_SPACE_I_2020.pdf) (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>2</sup> Pervozvanskij V. B., Antipov A. N., Golik N. M. Osnovnyye podhody k ustraneniyu neobosnovannyh limitov i zapretov v ugolovno-ispolnitel'nom zakonodatel'stve Rossii. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnyye-podhody-k-ustraneniyu-neobosnovannyh-limitov-i-zapretov-v-ugolovno-ispolnitel'nom-zakonodatel'stve-rossii>

ustraneniyu-neobosnovannyh-limitov-i-zapretov-v-ugolovno-ispolnitelnom-zakonodatelstve-rossii (data obrashcheniya: 10.07.2021).

<sup>3</sup> SHamsunov S. H., ZHilyaev R. M. K voprosu o sovershenstvovanii zakonodatel'stva, reguliruyushchego poryadok i usloviya sodержaniya pod strazhej podozrevaemyh i obvinyaemyh v sovershenii prestuplenij s uchetom rekomendacij Evropejskogo suda po pravam cheloveka // Vestn. Voronezh. in-ta FSIN Rossii. 2018. № 1. S. 225.

<sup>4</sup> Moskal'kova T. N. Vzaimodejstvie Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii s organami prokuratury po voprosam zashchity prav cheloveka v ugolovnom processe // Precedenty Evrop. suda po pravam cheloveka. Rol' prokuratury v zashchite prav cheloveka i publich. interesa. 2021. № 9. S. 6.

<sup>5</sup> 25 tezisov Upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF. URL: <https://an-babushkin.livejournal.com/1279322.html> (data obrashcheniya: 25.07.2021).

<sup>6</sup> Reshenie Krasnoyarskogo kraevogo suda po delu № 33-5269/2020 ot 27.05.2020. URL: [https://kraevoy--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&name\\_op=doc&srv\\_num=1&number=11737756&delo\\_id=5&new=5&text\\_number=1](https://kraevoy--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=doc&srv_num=1&number=11737756&delo_id=5&new=5&text_number=1) (data obrashcheniya: 10.02.2021).

<sup>7</sup> Teplyashin P. V. Neoliberal'noe razvitie penitenciarnyh sistem : monogr. M., 2020. S. 72.

*Статья поступила 18.10.2021*