Состояние законности при применении меры пресечения в виде заключения под стражу

Д. А. Галочкин

*Прокуратура Московской области
Ногинск, Россия
Университет прокуратуры Российской Федерации
Москва, Россия*

Аннотация

На основе анализа статистических показателей работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов администрациями следственных изоляторов приведены основные проблемы, существующие в следственных изоляторах, связанные с применением меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Проведен анализ деятельности Европейского суда по правам человека по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации о нарушении Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», а также меры, принятые Российской Федерацией для их устранения.

Проанализированы основные причины переполненности следственных изоляторов, наблюдающейся в Москве, Московской области и ряде других регионов.

Внесены предложения о совершенствовании действующего законодательства.

Статья содержит рекомендации для практической деятельности прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов администрациями следственных изоляторов, а также за исполнением законов в ходе предварительного расследования уголовных дел.

Ключевые слова

применение меры пресечения в виде заключения под стражу, прокурорский надзор

Для цитирования

Галочкин Д. А. Состояние законности при применении меры пресечения в виде заключения под стражу // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 85–91. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-85-91

The State of Law in the Application of Preventive Measures in the Form of Detention

D. A. Galochkin

*Prosecutor's Office of Moscow Region
Noginsk, Russian Federation
University of the Russian Prosecutor's Office
Moscow, Russian Federation*

Abstract

Based on the analysis of statistical indicators of Prosecutor's office work on supervision on implementation of laws by administrations of detentions, the main problems prevailing in detention centers and related with application of a preventive measure as a pre-trial detention against suspects and accused of committing crimes are given in the article.

The analysis of the activity of the European court of human rights on consideration of Russian citizens claims about violations of the Federal law of 15.07.1995 No. 103-FZ "About incarceration of suspects and accused of committing crimes" is carried out, as well as measures taken by the Russian Federation to eliminate them.

The causes of overcrowding in remand centers occurred in Moscow, Moscow region and a number of other regions are analyzed.

The author made suggestions to improve current legislation.

The article contains recommendations to prosecutors supervising the implementation of laws by administrations of pre-trial detention facilities, as well as the preliminary investigation of criminal cases.

Keywords

application measure of restriction as taking into custody, preventive measure in the form of detention in custody, prosecutor supervision

For citation

Galochkin D. A. The State of Law in the Application of Preventive Measures in the Form of Detention. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 85–91. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-85-91

Надзор за соблюдением законности в следственных изоляторах является необходимым и неотъемлемым в деятельности органов прокуратуры, поскольку подозреваемые (обвиняемые), содержащиеся в изоляции, ограничены в возможности защиты своих прав и законных интересов, нежели лица, находящиеся на свободе. Выделение в ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих наказания и применяющих назначенные судом меры принудительного характера не просто как отдельного направления деятельности, а самостоятельной отрасли прокурорского надзора, выступает в качестве гарантии охраны прав и свобод подозреваемых (обвиняемых), в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, обеспечивает соблюдение прав указанных лиц, предусмотренных как российским, так и международным законодательством.

Приказ Генерального прокурора РФ 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»² предписывает прокурорам проводить в следственных изоляторах регулярные проверки соблюдения прав подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, заключенных под стражу, особое внимание обращать на факты унижения человеческого достоинства, произвола, жестокого обращения к подозреваемым, обвиняемым, добиваться обеспечения гуманных условий их содержания, соответствующих минимальным стандартным правилам обращения с заключенными.

К сожалению, следует констатировать, что, несмотря на принимаемые органами прокуратуры меры, Европейским судом по правам человека (далее – ЕСПЧ) в своих решениях зачастую устанавливаются нарушения прав граждан, таких как: право на жизнь (ст. 2), запрещение пыток (ст. 3), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 5), закрепленных в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Проведенным в 2013 году анализом обращений граждан Российской Федерации в ЕСПЧ установлено, что из общего числа обращений 80 % касались нарушений Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»³. В 65 % жалоб заявители обращали внимание на несоблюдение требований ст. 3, 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, большая часть из жалоб касалась длительного ведения предварительного расследования и содержания под стражей, ненадлежащих условий содержания под стражей, несоблюдения санитарной площади в размере 4 кв. м. на одного человека.

Прокурору необходимо помнить, что указанные права являются «абсолютными» и подлежат обязательной защите. ЕСПЧ придерживается указанных требований и уделяет особое внимание нарушению прав, закрепленных ст. 3, 5 Европейской конвенции о защите прав че-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

² Журнал «Законность». 2014. № 4.

³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

ловека и основных свобод. Доказательством этому является вынесение пилотного постановления ЕСПЧ «Ананьев и другие против России», которое должно обязательно учитываться прокурором.

В данном деле заявителями по жалобам были граждане Российской Федерации Сергей Ананьев, Геннадий Баширов и Гульнара Баширова, которые в период с 2005 по 2008 г. содержались в следственном изоляторе. В жалобах заявители утверждали, что они содержались в переполненных камерах и не могли добиться улучшения условий содержания, а также адекватной компенсации. Российские власти утверждали, что заявители не использовали все доступные национальные средства защиты, так как не обращались в суд, органы прокуратуры. ЕСПЧ пришел к выводу, что в России отсутствуют реальные средства правовой защиты, которые могли бы предотвратить нарушение права на защиту от бесчеловечного обращения, так как лица, находящиеся под стражей в бесчеловечных условиях, не могут эффективно обжаловать условия своего содержания.

При этом ЕСПЧ указал, что основными причинами перенаселенности следственных изоляторов являются чрезмерно частое использование меры пресечения в виде заключения под стражу и чрезмерная длительность ее применения.

В связи с этим ЕСПЧ направил властям Российской Федерации несколько коммуникаций и указал на необходимость решения такой проблемы как злоупотребление арестами и содержанием под стражей как мерой пресечения, рекомендовал принять меры, включающие дополнительные правовые гарантии для предотвращения перенаселенности следственных изоляторов и сокращения арестов.

Во исполнение пилотного постановления Россия разработала соответствующий план действий, одним из исполнителей которого были органы прокуратуры Российской Федерации, которые провели более 4 000 проверок следственных изоляторов, выявили более 21 000 нарушений закона, в целях устранения которых приняли комплекс мер прокурорского реагирования, таких как представления, протесты, исковые заявления, вплоть до привлечения ряда сотрудников следственных изоляторов к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Принятые меры оказали позитивное влияние на состояние законности в следственных изоляторах, но ряд проблем так и остались нерешенными.

Органами прокуратуры систематически выявляются нарушения в деятельности следственных изоляторов Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в части обеспечения подозреваемых (обвиняемых) установленной санитарной нормой площади, а также создания бытовых условий, отвечающих требованиям гигиены, санитарии и пожарной безопасности. Так, согласно статистическим данным, в 2017 году прокурорскими работниками проведено 3 946 проверок в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов (АППГ – 4 102), по результатам которых выявлено 10 462 нарушений закона (АППГ – 23 839), из них об условиях содержания под стражей подозреваемых (обвиняемых) – 5 363 (АППГ – 14 790). По результатам проведенных проверок приняты следующие меры прокурорского реагирования: внесено представлений – 1 478 (АППГ – 1 512), по результатам рассмотрения которых 2 732 лица привлечено к дисциплинарной ответственности (АППГ – 2 721); принесено 394 протеста (АППГ – 400), по удовлетворенным протестам отменено (изменено) 390 незаконных правовых актов (АППГ – 389); по постановлениям прокурора возбуждено 117 производств об административных правонарушениях, по которым привлечено к административной ответственности 113 лиц (АППГ – 112 административных производств, привлечено 82 лица).

Указанные статистические сведения, с одной стороны, показывают значительное снижение допущенных в следственных изоляторах нарушений, что может свидетельствовать об улучшении состояния законности, создании более достойных условий для лиц, содержащихся под стражей, повышении эффективности работы сотрудников СИЗО, с другой стороны, о сохранении значительного числа проблем, требующих как ведомственного, так и межведомственного решения.

В 2018 году продолжает наблюдаться тенденция уменьшения количества выявленных нарушений закона в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов. Так, по сравнению с 2017 годом количество нарушений уменьшилось на 8,8 %, а по сравнению с 2016 годом – на 60 %. Вместе с тем, наряду со снижением количества выявленных нарушений закона наблюдается усиление прокурорского надзора за исполнением закона администрациями учреждений и органов, исполняющих наказания и применяющих назначенные судом меры принудительного характера, выражающееся в повышении качества и эффективности принятых мер прокурорского реагирования, что оказывает позитивное влияние на состояние уголовно-исполнительной системы в целом и создает дополнительные гарантии соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан, содержащихся под стражей.

Анализируя качественный состав выявленных прокуратурой за последние три года нарушений в следственных изоляторах, необходимо отметить, что $\frac{2}{3}$ из общего числа составляют две категории нарушений закона: об условиях содержания и отбывания наказания (около 50 %), об обеспечении режима, предотвращении правонарушений и преступлений (около 20 %), указанные выводы в целом сочетаются с результатами анализа, проведенного М. М. Магомедрасуловым и А. Г. Чобаняном [1. С. 55–59].

Современная уголовно-исполнительная система включает в себя 218 следственных изоляторов, в деятельности каждого из которых имеются проблемы, связанные с обеспечением прав, свобод и законных интересов подозреваемых (обвиняемых), носящие системный характер. Как показывает проведенный анализ, в 2012–2016 гг. наблюдалось увеличение численности подозреваемых (обвиняемых), в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. По состоянию на 1 января 2013 года в следственных изоляторах содержалось 114 800 человек, а на 1 января 2016 года – 123 200 человек. В 2015–2016 гг. максимальная численность, содержащихся лиц в отдельные периоды времени превышала лимит наполнения следственных изоляторов, а в некоторых субъектах превышение составляло от 600 до 2 000 человек, или от 23 до 56 %⁴.

Наиболее сложная обстановка, связанная с переполнением следственных изоляторов, сложилась в Москве и Московской области, она носит систематический и длящийся характер, что подтверждается результатами прокурорских проверок. Так, по состоянию на 1 мая 2016 года в следственных изоляторах ФСИН России по Москве и Московской области содержалось на 46% и 42% больше людей, чем предусмотрено, в связи с чем средняя камерная площадь составляла 3 кв.м. на человека, что существенно нарушало установленную норму площади. Установлено, что в указанный период времени под стражей за совершение особо тяжких преступлений в качестве обвиняемых в следственных изоляторах содержалось 14 % лиц, тяжких – 50 % лиц, обвиняемых в совершении преступлений небольшой и средней тяжести – 18 % [2. С. 31–34]. Кроме того, из общего числа содержащихся под стражей лиц 30 % составляли иностранные граждане, а именно: граждане Таджикистана, Узбекистана, Азербайджана, Молдовы, Украины, и лица без гражданства, что на 15 % больше, чем в 2010 году. При этом жители Московского региона составляли лишь 27 % от общего числа лиц, содержащихся под стражей.

Анализом сложившейся ситуации было установлено, что переполнение следственных изоляторов связано с множеством факторов, зависящих как от учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, так правоохранительных и судебных органов, задействованных в уголовном процессе.

Одной из проблем превышения лимита следственных изоляторов является увеличение потока мигрантов из стран ближнего зарубежья. И несмотря на снижающийся поток мигрантов

⁴ Концепция федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы)», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 23.12.2016 № 2808-р. URL: https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/99_420387778 (дата обращения 19.05.2019).

в последние годы⁵, их количество в Российской Федерации настолько велико, что по всей России процент содержащихся под стражей подозреваемых (обвиняемых), являющихся иностранными гражданами, приближен к 40. Данная ситуация связана с тем, что органы предварительного расследования и суд лишены возможности применения к таким лицам альтернативных мер пресечения. Избрать им иную, не связанную с лишением свободы, меру пресечения невозможно, поскольку они, как правило, не имеют места жительства на территории Российской Федерации, что не позволяет избрать им, например, домашний арест или подписку о невыезде и надлежащем поведении, также у них отсутствуют и средства для внесения залога.

Еще одной причиной переполненности следственных изоляторов в свете внесенных в ст. 72 УК РФ изменений является умышленное затягивание самими подозреваемыми (обвиняемыми) предварительного расследования, а подсудимыми – рассмотрения уголовного дела в суде.

Федеральным законом от 03.07.2018 № 186-ФЗ «О внесении изменений в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации»⁶ в ст. 72 УК РФ внесены изменения, касающиеся зачета времени содержания лица под стражей до вступления приговора суда в законную силу, а именно, согласно п. 3.1 указанной статьи время содержания лица под стражей засчитывается в срок лишения свободы, из расчета один день за: а) один день отбывания наказания в тюрьме либо исправительной колонии строгого или особого режима; б) полтора дня отбывания наказания в воспитательной колонии либо исправительной колонии общего режима; в) два дня отбывания наказания в колонии-поселении.

Внесение указанных изменений, с одной стороны, обусловлено гуманизацией уголовного закона, направлено на соблюдение прав и законных интересов лиц, содержащихся под стражей, с другой стороны, его принятие стало искушением для затягивания сроков предварительного расследования лицами, содержащимися под стражей и обвиняемыми в любых преступлениях, за исключением особо тяжких. Кроме того, наблюдается рост необоснованных ходатайств со стороны подсудимого и его защитника, а также рост желающих обжаловать приговоры, в том числе постановленные в особом порядке, с целью искусственного затягивания срока нахождения в следственном изоляторе. Не исключено, что в связи с этим проблема перегруженности следственных изоляторов не только не разрешится, но и усугубится.

Решением указанной проблемы могло бы стать своевременная корректировка внесенных в ст. 72 УК РФ изменений, а именно отнесение к компетенции суда при постановке приговора разрешение вопроса о возможности производства такого зачета с учетом влияния действий подозреваемого (обвиняемого) или подсудимого на разрешение дела по существу в разумные сроки. Исходя из изложенного, предлагаем статью 72 УК РФ дополнить частью 3.5 следующего содержания: «3.5. Вопрос о зачете времени содержания лица под стражей по правилам, установленным частями 3 и 3.1 настоящей статьи, рассматривается судом при постановлении приговора. При определении периода времени нахождения лица под стражей, подлежащего зачету, судом устанавливается, совершались ли подозреваемым (обвиняемым, подсудимым) действия, имеющие своей целью увеличение указанного срока либо нарушающие требования ст. 6.1. УПК РФ. При установлении таких действий общий срок содержания под стражей, подлежащий зачету, уменьшается на период времени, в течение которого подозреваемым (обвиняемым, подсудимым) совершались вышеуказанные действия, повлекшие увеличение срока содержания под стражей».

Кроме того, существует проблема взаимодействия между следственными изоляторами и судами по обмену информацией о вступлении судебных решений в законную силу, в связи

⁵ Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за 2015–2018 годы. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/>; <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/> (дата обращения 19.05.2019).

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 2018, № 28, ст. 4150.

с чем в следственных изоляторах содержится значительное число осужденных из числа ожидающих информации судов о вступлении приговоров в законную силу свыше установленного УПК РФ срока. Аналогичная проблема наблюдается и при рассмотрении апелляционных жалоб судами второй инстанции, что также влечет к превышению лимита в следственных изоляторах.

Но все же основными причинами переполнения следственных изоляторов продолжают оставаться недостатки в деятельности правоохранительных органов, связанные с ненадлежащим качеством расследования уголовных дел.

В январе 2019 года в Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось совещание по вопросам, связанным с переполнением следственных изоляторов в ряде субъектов Российской Федерации. Обсуждение практики реализации прокурорами надзорных полномочий свидетельствует о том, что органами предварительного расследования при проведении следственных и процессуальных действий нарушаются требования уголовно-процессуального законодательства: не всегда обоснованно избирается мера пресечения в виде заключения под стражу, дается неверная квалификация действий подозреваемых (обвиняемых), несвоевременно проводятся необходимые следственные действия, затягивается назначение экспертиз, в связи с чем сроки содержания под стражей неоднократно продлеваются по одним и тем же основаниям, что, в свою очередь, ведет к нарушению разумных сроков уголовного судопроизводства⁷.

Указанные недостатки в работе органов расследования трудновывявляемы в текущей деятельности, в связи с чем могут длительное время оставаться незамеченными, поскольку в производстве органов предварительного расследования всегда находится значительное количество уголовных дел. В целях своевременного обнаружения фактов затягивания предварительного расследования по уголовным делам, по которым подозреваемые и обвиняемые содержатся под стражей, необходимо комплексно подходить к указанной проблеме и выявлять такие факты совместными действиями органов прокуратуры и ФСИН России. Например, в следственных изоляторах систематически запрашивать сведения о проведенных следственных действиях с подозреваемыми (обвиняемыми), содержащимися под стражей, а в случае поступления сведений о длительном непроведении следственных действий истребовать для проверки уголовные дела и при выявлении нарушений разумных сроков в уголовном судопроизводстве направлять руководителю следственного органа требования об устранении выявленных нарушений, принимать иные меры реагирования, при наличии оснований инициировать проведение проверки в отношении должностных лиц органа предварительного расследования. Руководству прокуратур необходимо на системной основе анализировать проблемные моменты нарушения сроков расследования уголовных дел и содержания лиц под стражей. При решении вопроса о продлении сроков содержания подозреваемых (обвиняемых) под стражей использовать наиболее действенные формы и методы реализации полномочий прокурора для достижения положительных результатов, добиваясь фактического устранения выявленных нарушений закона.

Список литературы

1. **Магомедрасулов М. М., Чобанян А. Г.** Особенности прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний // Прокурор. 2016. № 2. С. 150.
2. **Парфенова М. В.** Выбор меры пресечения как фактор, влияющий на обеспечение прав подозреваемого и обвиняемого // Рос. юстиция. 2015. № 3. С. 78.

⁷ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1534974/> (дата обращения 19.05.2019).

References

1. **Magomedrasulov M. M., Chobanyan A. G.** Osobennosti prokurorskogo nadzora za zakon-nostiyu ispolneniya ugovolnykh nakazaniy. *Prokuror*, 2016, № 2, p. 150. (in Russ.)
2. **Parfenova M. V.** Vybor mery presecheniya kak faktor, vliyayushchij na obespechenie prav podozrevaemogo i obvinyaemogo. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2015, no. 3, p. 78. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию
Received
15.06.2019*

Сведения об авторе / Information about the Author

Галочкин Дмитрий Александрович, юрист 1 класса, помощник Ногинского городского прокурора, Прокуратура Московской области (ул. Воздушных десантников, 1, Ногинск, 142400, Россия); аспирант факультета подготовки научных кадров, Университет прокуратуры Российской Федерации (ул. 2-я Звенигородская, 15, Москва, 123022, Россия)

Dmitry A. Galochkin, the Lawyer of 1 class, Assistant of the Noginsk Town Prosecutor, Prosecutor's Office of the Moscow Region (1 Vozdushnykh desantnikov Str., Noginsk, 142400, Russian Federation); Graduate Student, University of the Russian Federation Prosecutor's Office (15 The 2nd Zvenigorodskaya Str., Moscow, 123022, Russian Federation)

galochkin_bmstu@mail.ru