



Правозащитный центр «Мемориал»
МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

Малый Каретный переулок, д. 12, Москва, 127051
тел.: +7 (495) 225-31-18; +7 (916) 061-05-00; факс: +7 (495) 699-11-65
memohrc@memohrc.org; www.memohrc.org
ОКПО 18944977; ОГРН 1027739615860;
ИНН 7707061466 КПП 770701001

02.10.2018 № 203/18

В Министерство юстиции Российской Федерации
119991, ГСП-1, город Москва, улица Житная, д. 14
(для Романова Анатолия Владимировича)

Межрегиональной общественной организации
«Правозащитный центр «Мемориал»
127051, г. Москва, Малый Каретный пер., д. 12
coordinator@memohrc.org

**Предложения по внесению изменений в проект федерального закона
«О внесении изменений в статьи 73 и 81
Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации»
(ID проекта: 01/05/09-18/00083619)**

Руководствуясь Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», в рамках общественного обсуждения проекта федерального закона «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» (далее – проект Федерального закона) направляем Вам заключение Межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал» относительно проблем, выявленных в ходе анализа проекта Федерального закона, а также предложения по их решению.

По нашему убеждению, принятие выдвинутых нами предложений позволит усовершенствовать предложенный проект нормативно-правового акта, направленный на гуманизацию уголовно-исполнительного законодательства, сохранение социально полезных связей осужденных, реализацию Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р (далее –

Концепция). Кроме того, внесение в проект Федерального закона предложенных нами изменений и дополнений будет способствовать совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере соблюдения прав, законных интересов и человеческого достоинства лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, с учетом международных стандартов, в том числе стандартов Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, решений Европейского Суда по правам человека, а также требований Европейских пенитенциарных правил, согласно разделу III.4 Концепции, является одной из целей ее реализации.

Информация об общественном объединении, представляющем предложения

Межрегиональная общественная организация «Правозащитный центр «Мемориал» (далее – МОО ПЦ «Мемориал») основана в 1992 году и имеет среди своих уставных целей наблюдение за осуществлением прав и основных свобод человека и гражданина, предание гласности и распространение достоверной информации о существенных нарушениях прав и основных свобод человека и гражданина, привлечение внимания общественности, государственных и международных структур к такого рода нарушениям, содействие активизации усилий общества и государства в решении задач, связанных с соблюдением прав человека и гражданина, содействие гуманизации пенитенциарной системы, оказание безвозмездной правовой помощи лицам, чьи права, гарантированные Конституцией РФ, международными конвенциями, пактами и договорами в области прав человека и международного гуманитарного права были нарушены. В рамках достижения этих целей юристы МОО ПЦ «Мемориал» оказывали юридическую помощь Наталье Анатольевне Кибало и ее дочерям, заявительницам по одной из жалоб, рассмотренных Европейским Судом по правам человека (далее – ЕСПЧ) в рамках дела «Полякова и другие против России» (жалобы №№ 35090/09, 35845/11, 45694/13, 59747/14, постановление от 7 марта 2017 года).

Проблемы, выявленные в ходе анализа проекта Федерального закона

1. Отсутствие в проекте Федерального закона положений, направленных на сохранение социально полезных связей лиц, осужденных за преступления, указанные в части 4 статьи 73 Уголовно-исполнительного кодекса РФ.

Проектом Федерального закона не предусматривается изменение порядка определения места отбывания наказания осужденными, указанными в части четвертой статьи 73 Уголовно-исполнительного кодекса РФ (далее – УИК РФ). Кроме того, в проекте Федерального закона указывается, что перевод осужденных, указанных в части четвертой статьи 73 УИК РФ, для дальнейшего отбывания наказания из одного исправительного учреждения в другое того же вида допускается лишь по решению федерального органа уголовно-исполнительной системы.

Таким образом, проект Федерального закона сохраняет за федеральным органом уголовно-исполнительной системы неограниченные дискреционные полномочия выбора региона отбывания наказания осужденными, указанными в части четвертой статьи 73 УИК РФ. Предоставление данному органу таких полномочий отрицательно сказывается на возможности сохранения родственных, дружеских и иных социально полезных связей данных осужденных, особенно с учетом того, что за некоторые из преступлений, указанных в части четвертой статьи 73 УИК РФ, предусмотрено наказание в виде лишения свободы на длительный срок. Принуждение к разрыву социально полезных связей фактически является наложением на таких осужденных дополнительного вида наказания, не предусмотренного Уголовным кодексом РФ.

Следует также отметить, что предоставление федеральному органу уголовно-исполнительной системы неограниченных дискреционных полномочий выбора региона отбывания наказания осужденными, указанными в части четвертой статьи 73 УИК РФ, ведет к невозможности судебного контроля за обоснованностью решений о направлении таких осужденных для отбывания наказания в конкретное исправительное учреждение или об отказе в переводе их для дальнейшего отбывания наказания из одного исправительного учреждения в другое, и пропорциональностью таких решений праву таких осужденных и их родственников на уважение семейной жизни. Действительно, если закон не устанавливает материальных оснований для принятия решений органами исполнительной власти, суд не сможет проверить, является ли решение органа исполнительной власти обоснованным, что, в свою очередь, ведет к фактической невозможности реализации права на судебную защиту прав и свобод, гарантированную статьей 46 Конституции РФ и статьей 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее - ЕКПЧ). Единственным обстоятельством, которое проверяют суды в случае оспаривания решений о направлении осужденных, указанных в части четвертой статьи 73 УИК РФ, в конкретное исправительное учреждение, или решений об отказе в переводе таких осужденных в другое исправительное учреждение того же вида, является формальное соответствие такого решения закону, то есть факт принятия его федеральным органом уголовно-исполнительной системы. При этом иные обстоятельства, такие как имущественное положение и уровень доходов осужденного и его близких родственников; состав семьи осужденного, в том числе наличие у него несовершеннолетних детей, престарелых родителей, близких родственников с инвалидностью; наличие и заполненность исправительных учреждений соответствующего вида в субъекте Российской Федерации, в котором проживают близкие родственники осужденного, с которыми он желает поддерживать связь, и в субъектах Российской Федерации, расположенных наиболее близко к месту жительства данных близких родственников; транспортная связь и стоимость передвижения между населенным пунктом, в котором проживают близкие родственники осужденного, с которыми он желает поддерживать связь, и исправительным учреждением, в которое осужденный направляется для отбывания наказания или в котором он отбывает наказание, во внимание в принципе не принимаются.

Европейский Суд по правам человека в постановлении по делу «Полякова и другие против России» указывал, в числе прочего, что часть четвертая статьи 73 УИК РФ наделяет ФСИН обширными дискреционными полномочиями, при этом «степень данных предоставленных дискреционных полномочий не определена достаточно четко для того, чтобы обеспечить человеку адекватную защиту от произвольного вмешательства» (параграфы 98 и 99 указанного постановления). ЕСПЧ также отметил, что часть четвертая статьи 73 УИК РФ не удовлетворяет требованию о «качестве закона» (параграф 118). Принятие проекта Федерального закона в представленном для общественного обсуждения виде не позволит решить данную проблему.

В связи с этим представляется целесообразным ограничение дискреционных полномочий федерального органа уголовно-исполнительной системы при выборе региона отбывания наказания осужденными, указанными в части четвертой статьи 73 УИК РФ.

Предложения, вариант 1:

- В части четвертой статьи 1 проекта федерального закона «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» предложение «Перевод осужденных за преступления, указанные в части четвертой статьи 73 настоящего Кодекса, для дальнейшего отбывания наказания из одного исправительного учреждения в другое того же вида допускается также по решению федерального органа уголовно-исполнительной системы» исключить.
- Дополнить статью 1 проекта федерального закона «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» частью пятой следующего содержания: «5) часть четвертую статьи 73 отменить».

Предложения, вариант 2:

- Часть четвертую статьи 1 проекта федерального закона «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» после слов «Перевод осужденных за преступления, указанные в части четвертой статьи 73 настоящего Кодекса, для дальнейшего отбывания наказания из одного исправительного учреждения в другое того же вида допускается также по решению федерального органа уголовно-исполнительной системы» дополнить словами «При принятии решения о переводе таких осужденных из одного исправительного учреждения в другое того же вида принимаются во внимание имущественное положение и уровень доходов осужденного и его близких родственников; состав семьи осужденного, в том числе наличие у него несовершеннолетних детей, престарелых родителей, близких родственников с инвалидностью; транспортная связь и стоимость передвижения между населенным пунктом, в котором проживают близкие родственники осужденного, и исправительным учреждением, в котором отбывает наказание

осужденный, а также между населенным пунктом, в котором проживают близкие родственники осужденного, и исправительным учреждением, в которое осужденного планируется перевести для дальнейшего отбывания наказания».

- Дополнить статью 1 проекта федерального закона «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» частью пятой следующего содержания: «5) часть четвертую статьи 73 изложить в следующей редакции: «Осужденные за преступления, предусмотренные статьей 126, частями второй и третьей статьи 127.1, статьями 205-206, 208-211, 275, 277-279, 281, 282.1, 282.2, 317, частью третьей статьи 321, частью второй статьи 360 и статьей 361 Уголовного кодекса Российской Федерации, осужденные при особо опасном рецидиве преступлений, осужденные к пожизненному лишению свободы, осужденные к отбыванию лишения свободы в тюрьме, осужденные, которым смертная казнь в порядке помилования заменена лишением свободы, направляются для отбывания наказания в соответствующие исправительные учреждения, расположенные в местах, определяемых федеральным органом уголовно-исполнительной системы. При определении исправительного учреждения, в которое будет направлен осужденный, относящийся к категориям, указанным в части четвертой настоящей статьи, принимаются во внимание имущественное положение и уровень доходов осужденного и его близких родственников; состав семьи осужденного, в том числе наличие у него несовершеннолетних детей, престарелых родителей, близких родственников с инвалидностью; наличие и заполненность исправительных учреждений соответствующего вида в субъекте Российской Федерации, в котором проживают близкие родственники осужденного, с которыми он желает поддерживать связь, и в субъектах Российской Федерации, расположенных наиболее близко к месту жительства данных близких родственников; транспортная связь и стоимость передвижения между населенным пунктом, в котором проживают близкие родственники осужденного, с которыми он желает поддерживать связь, и исправительным учреждением, в которое планируется направить для отбывания наказания осужденного».

2. Отсутствие в проекте Федерального закона положений, определяющих, при каких обстоятельствах размещение осужденного в исправительных учреждениях, расположенных в субъекте Российской Федерации по месту жительства или по месту осуждения, является невозможным.

Ни действующая редакция УИК РФ, ни проект Федерального закона не содержат положений, определяющих, при каких обстоятельствах размещение осужденного, не относящегося к категориям, указанным в части четвертой статьи 73

УИК РФ, в исправительных учреждениях, расположенных в субъекте Российской Федерации по месту его жительства или по месту осуждения, является невозможным.

Европейский Суд по правам человека в постановлении по делу «Полякова и другие против России» указывал, что определение этой «невозможности» «остается в большой степени зависящим от представителей исполнительной власти, а именно ФСИН, что снижает возможность заключенного и его родственников предвидеть, что будет иметь место отступление от общего правила о распределении» (параграф 96 указанного постановления). Для исполнения указанного постановления Европейского Суда по правам человека в этой части необходимо определить, при каких обстоятельствах размещение осужденного, не относящегося к категориям, указанным в части четвертой статьи 73 УИК РФ, в исправительных учреждениях, расположенных в субъекте Российской Федерации по месту его жительства или по месту осуждения, является невозможным.

Кроме того, отсутствие законодательно установленного перечня таких обстоятельств приведет к невозможности судебного контроля за обоснованностью решений о направлении осужденных, не относящихся к категориям, указанным в части четвертой статьи 73 УИК РФ, для отбывания наказания в исправительное учреждение за пределами территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены. Как указывалось выше, если закон не устанавливает материальных оснований для принятия решений органами исполнительной власти, суд не сможет проверить, является ли решение органа исполнительной власти обоснованным, что, в свою очередь, ведет к фактической невозможности реализации права на судебную защиту прав и свобод. На это обстоятельство обращал внимание Европейский Суд по правам человека, установивший в постановлении по делу «Войнов против России» (жалоба № 39747/10, постановление от 3 июля 2018 года) нарушение статьи 13 («Право на эффективное средство правовой защиты») Конвенции о защите прав человека и основных свобод вместе со статьей 8 («Право на уважение частной и семейной жизни») и указавший, что «в отсутствие какого-либо конкретного примера успешного судебного разбирательства в соответствии с главой 25 ГПК в отношении предполагаемого нарушения права на уважение семейной жизни, вытекающего из решения ФСИН относительно географического распределения заключенных, или какой-либо структурной причины, указывающей, что даже без конкретных примеров [судебных разбирательств] указанное средство правовой защиты может считаться «эффективным», Суд не считает достаточной ссылку на то, что предлагаемое средство правовой защиты могло бы потребовать обсуждения вопросов семейной жизни по данному делу».

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным определить закрытый перечень обстоятельств, при которых размещение осужденного, не относящегося к категориям, указанным в части четвертой статьи 73 УИК РФ, в исправительных учреждениях, расположенных в субъекте Российской Федерации по месту его жительства или по месту осуждения, является невозможным.

Предложения:

- Дополнить проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» закрытым перечнем обстоятельств, при наличии которых размещение осужденного, не относящегося к категориям, указанным в части четвертой статьи 73 УИК РФ, в исправительных учреждениях, расположенных в субъекте Российской Федерации по месту его жительства или по месту осуждения, является невозможным. К таким обстоятельствам могут быть отнесены, в частности, переполненность исправительных учреждений соответствующего вида, расположенных в субъекте Российской Федерации по месту жительства или по месту осуждения осужденного; обоснованное предположение о наличии угрозы жизни или здоровью осужденного в случае направления его для отбывания наказания в исправительное учреждение, расположенное в субъекте Российской Федерации по месту жительства или по месту осуждения.

3. Отсутствие в проекте Федерального закона положений, определяющих основания для отказа в направлении или переводе осужденного в исправительное учреждение, расположенное на территории субъекта Российской Федерации, где проживает один из его близких родственников, либо на территории субъекта Российской Федерации, расположенного наиболее близко к месту жительства данного близкого родственника.

Проектом Федерального закона предусматривается возможность направления осужденного, не относящегося к категориям, указанным в части четвертой статьи 73 УИК РФ, по его письменному заявлению или по письменному заявлению одного из его близких родственников для отбывания наказания в исправительное учреждение, расположенное в субъекте Российской Федерации, в котором проживает один из его близких родственников, либо в исправительное учреждение, расположенное на территории другого наиболее близко расположенного субъекта Российской Федерации, к месту жительства данного близкого родственника. Проектом Федерального закона предусматривается также возможность перевода осужденного, направленного для отбывания наказания в порядке, установленном частями первой или второй статьи 73, по его письменному заявлению либо по письменному заявлению одного из его близких родственников, для дальнейшего отбывания наказания из одного исправительного учреждения в другое того же вида, расположенное в субъекте Российской Федерации, в котором проживает один из его близких родственников, либо в исправительное учреждение, расположенное на территории другого наиболее близко расположенного субъекта Российской Федерации, к месту жительства данного близкого родственника.

В то же время проект Федерального закона не предусматривает обязанности органов уголовно-исполнительной системы удовлетворять указанные заявления осужденных и их близких родственников. Одновременно с этим в нем не содержится ни положений, определяющих, при каких обстоятельствах в удовлетворении такого

заявления может быть отказано, ни положений, определяющих, какие обстоятельства должны приниматься во внимание при рассмотрении такого заявления.

Таким образом, принятие проекта Федерального закона в представленном для общественного обсуждения виде предоставит органам уголовно-исполнительной системы дискреционные полномочия при решении вопроса об удовлетворении таких заявлений или отказе в их удовлетворении, а осужденные и их родственники будут лишены возможности предвидеть исход рассмотрения таких заявлений.

Отсутствие положений, определяющих, при каких обстоятельствах в удовлетворении заявления о направлении/переводе осужденного в исправительное учреждение, расположенное на территории субъекта РФ, где проживает один из его близких родственников, либо на территории субъекта РФ, расположенного наиболее близко к месту жительства данного близкого родственника, может быть отказано, а также положений, определяющих, какие обстоятельства должны приниматься во внимание при рассмотрении такого заявления, приведет к невозможности судебного контроля за обоснованностью соответствующих решений органов уголовно-исполнительной системы, а следовательно - к фактической невозможности реализации права на судебную защиту прав и свобод.

Как уже отмечалось выше, Европейский Суд по правам человека в постановлении по делу «Полякова и другие против России» признал части вторую и четвертую статьи 73 УИК РФ не удовлетворяющими требованию о «качестве закона» (параграф 118). Представляется, что принятие проекта Федерального закона в представленном для общественного обсуждения виде может привести к тому, что новая редакция статьи 73 УИК РФ вновь будет признана ЕСПЧ не соответствующей указанному требованию.

В связи с этим представляется целесообразным дополнить проект Федерального закона положениями, определяющими, при каких обстоятельствах в удовлетворении заявления о направлении/переводе осужденного в исправительное учреждение, расположенное на территории субъекта РФ, где проживает один из его близких родственников, либо на территории субъекта РФ, расположенного наиболее близко к месту жительства данного близкого родственника, может быть отказано, а также положениями, определяющими, какие обстоятельства должны приниматься во внимание при рассмотрении такого заявления.

Предложения:

- **Дополнить проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» закрытым перечнем обстоятельств, при наличии которых может быть отказано в удовлетворении письменного заявления осужденного, не относящегося к категориям, указанным в части четвертой статьи 73 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, или письменного заявления одного из его близких родственников о направлении такого осужденного для отбывания наказания в**

исправительное учреждение, расположенное в субъекте Российской Федерации, в котором проживает один из его близких родственников, либо в исправительное учреждение, расположенное на территории другого наиболее близко расположенного субъекта Российской Федерации, к месту жительства данного близкого родственника.

- Дополнить проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» закрытым перечнем обстоятельств, при наличии которых может быть отказано в удовлетворении письменного заявления осужденного, направленного для отбывания наказания в порядке, установленном частями первой или второй статьи 73, или письменного заявления одного из его близких родственников о переводе такого осужденного для дальнейшего отбывания наказания из одного исправительного учреждения в другое того же вида, расположенное в субъекте Российской Федерации, в котором проживает один из его близких родственников, либо в исправительное учреждение, расположенное на территории другого наиболее близко расположенного субъекта Российской Федерации, к месту жительства данного близкого родственника.

- Дополнить проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» указанием на то, что при рассмотрении указанных выше заявлений осужденных и их близких родственников принимаются во внимание имущественное положение и уровень доходов осужденного и его близких родственников; состав семьи осужденного, в том числе наличие у него несовершеннолетних детей, престарелых родителей, близких родственников с инвалидностью; транспортная связь и стоимость передвижения между населенным пунктом, в котором проживает близкий родственник осужденного, и исправительным учреждением, в которое планируется направить для отбывания наказания либо перевести осужденного.

Председатель Совета
Межрегиональной общественной организации
«Правозащитный центр «Мемориал»

Черкасов А.В.

