

Надзор за исполнением законов в пенитенциарных учреждениях Кыргызской Республики и пути его совершенствования

Права и свободы человека и гражданина представляли ценность в любые времена и для любой страны, а уровень их соблюдения и гарантированности является показателем степени цивилизованности общества и одним из элементов правового государства.

Человеческое общество создало государство, чтобы организовать свою жизнедеятельность, приняло законы, чтобы подчинить свою жизнь единым правилам, сформировало аппарат принуждения для обеспечения соблюдения установленных норм и определило систему наказаний за их нарушение.

Не подлежит сомнению, что и в местах лишения свободы человек остается гражданином и имеет право на защиту прав и законных интересов. Осознание этого привело к объединению усилий государств в решении вопросов исправления осужденных и приближению условий их содержания в исправительных учреждениях к единым международным стандартам, направленным на уважение человеческого достоинства, совершенствование механизма контроля и надзора за соблюдением прав и интересов осужденных.

Кыргызстан обретя независимость в 1991 году, вступил на путь демократического развития, стал членом ООН и мирового сообщества, присоединился к международным документам по правам человека, а значит стал не только субъектом международного права и участником международных отношений, но и добровольно взял на себя обязательства и ответственность по исполнению всех международных норм в области прав человека.

Как известно, Кыргызстан присоединился к *Всеобщей декларации прав человека* от 10 декабря 1948 года, *Международному пакту о гражданских и политических правах* от 16 декабря 1966 года, *Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания* от 10 декабря 1984 года и т.д..

Однако законодательное закрепление прав и свобод гражданина, определение гарантий их соблюдения, увы, еще не означает их действительного соблюдения.

Так, недавняя волна широкомасштабных бунтов, прокатившихся в исправительных учреждениях в 2005 году, выявила острые проблемы пенитенциарной системы страны, в основе которых лежали не только нечеловеческие условия содержания заключенных, приравненные к пыткам, но и ряд других острых проблем общества.

На сегодняшний день уголовно-исполнительная система Министерства юстиции Кыргызской Республики включает в себя 33 учреждения, в том числе:

- ✓ 6 следственных изоляторов,
- ✓ 16 колоний-поселений,
- ✓ 1 воспитательную колонию для содержания несовершеннолетних лиц мужского пола,
- ✓ 10 исправительных колоний, одна из которых – колония для содержания осужденных женщин.

По официальным данным, в 2008 году в исправительных колониях страны содержалось 6673 человек, в колониях-поселениях – 2981, в следственных изоляторах – 1754¹.

¹ Эти же показатели в 2006-2007 гг. выглядели следующим образом: в исправительных колониях содержалось на 01. 01. 2007 г. – 8631, на 01. 01. 2006 г. – 8402 человек; в колониях-поселениях – 3981 и 4194 осужденных соответственно, в следственных изоляторах на 01. 01. 2007 г. содержалось – 2515 человек. // Аналитический отчет «Оценка состояния пенитенциарной системы КР», подготовленный независимыми международными экспертами по вопросам уголовно-исполнительной системы по инициативе и при поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Международной тюремной реформы.- Бишкек, 2006. С. 15.

Надо отметить, что **в системе отсутствуют** предусмотренные законодательством (ст. 46 и другими нормами УИК КР) такие типы учреждений, как исправительные колонии общего и особого режимов для мужчин, а тюремный режим применяется в условиях следственных изоляторов (далее СИЗО)².

СИЗО используются также и для содержания осужденных приговоренных к пожизненному заключению³, несмотря на то, что по законодательству эти изоляторы являются местами содержания под стражей и выполняют задачу по обеспечению мер уголовно-процессуального принуждения⁴.

Также отсутствует весь спектр исправительных подразделений для женщин и несовершеннолетних.

Понятно, что сложившееся положение приводит к несоответствию режимов отбывания наказания принятым нормам и стандартам. В некоторых случаях наказание оказывается более строгим, чем это предусмотрено законом, а также не соблюдаются нормы по совместному содержанию различных категорий заключенных.

По состоянию на 1 января 2008 года в учреждениях ГУИН Министерства юстиции Кыргызской Республики (ныне Государственной службы по исполнению наказания) содержалось 11408 человек, показатели на 1 января 2007 года составляли – 15127 человек и на 1 января 2006 года - 15249 лиц⁵.

Очевидно, приведенные данные последних лет отмечены снижением числа содержащихся в пенитенциарной системе лиц. И тем не менее, индекс тюремного населения в Кыргызстане составляет 300-350 человек на 100000

² Аналитический отчет «Оценка состояния пенитенциарной системы КР». - Бишкек, 2006. С. 14.

³ В частности, в СИЗО № 1 из содержащихся 1697 человек, 136 – приговорены к пожизненному заключению, 49 человек – с тюремным видом режима; в СИЗО № 5 – 460 человек, из них 28 – приговоренных к пожизненному заключению.// Аналитический отчет «Оценка состояния пенитенциарной системы КР». - Бишкек, 2006. С. 16.

⁴ Ст. 7 Закона КР «О порядке и условиях содержания под стражей задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений» от 31 октября 2002 г.

⁵ Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 г. – Бишкек, 2008. С. 121.

населения, что является хотя и средним, но достаточно высоким показателем, в том числе и для региона Центральной Азии⁶.

Приходится признать, что в целом положительная тенденция сокращения тюремного населения является результатом множественных актов амнистии. К примеру, значительное сокращение тюремного населения в учреждениях Государственной службы по исполнению наказания произошло в результате исполнения Закона КР «Об амнистии в связи с 16-летием независимости Кыргызской Республики» от 22 февраля 2007 года № 19 и Закона КР, направленного на гуманизацию уголовной политики от 25.06.2007 года № 91.

Обращаясь к вопросу об условиях содержания осужденных в пенитенциарных учреждениях, хотелось бы привести слова русского классика Ф.М.Достоевского, который писал: «каждому человеку, кто бы он ни был и насколько низко бы он ни пал, требуется даже инстинктивно и бессознательно, чтобы уважали его человеческое достоинство».

Результаты мониторингов проведенных в 2006-2007 годы выявили плачевное состояние уголовно-исполнительной системы страны, в основе которого лежали проблемы недостаточного финансирования, коррупция, применение пыток и ущемление прав заключенных, несоблюдение основных минимальных стандартов, содержащихся в основных международных документах, ратифицированных Кыргызской Республикой.

Возьмем к примеру, лимит наполняемости учреждений пенитенциарной системы, который условно установлен в УИК Кыргызской Республики.

Согласно ст. 71 УИК в расчете на одного осужденного:

- в исправительных колониях не может быть менее двух квадратных метров,

⁶ Этот же показатель, по данным Международного центра тюремных исследований в 2006 г. в Таджикистане составил 164; Узбекистане - 184; Латвии – 292; Эстонии – 333; Казахстане и Украине – 364, России – 603, тогда как в большинстве стран Западной Европы он значительно ниже 100. Интернет: ресурс: <http://www.prisonstudies.org/>

- в тюрьмах - двух с половиной квадратных метров,
- в колониях, предназначенных для содержания женщин - трех квадратных метров,
- в воспитательных колониях - трех с половиной квадратных метров,
- в лечебно-профилактических учреждениях уголовно-исполнительной системы - пяти квадратных метров,
- в лечебных исправительных учреждениях - трех квадратных метров,

лимиты наполнения определяются по фактическому количеству спальных мест и исходя из искусственно выведенного количественного ограничения по отдельным видам учреждений⁷. Но даже эти искусственно установленные лимиты значительно превышены, к примеру в СИЗО республики.

Так, в 2006 году в следственном изоляторе содержалось на 539 человек больше нормативного максимального количества в 2114 человек, т.е. *перенаполняемость составила 25,5%*. При этом, например, согласно принятому стандарту ЕКПП, минимальный приемлемый размер жилой площади на одного заключенного равен 4 квадратным метрам⁸.

Более того, состояние большинства исправительных колоний КР оценивается как крайне неудовлетворительное, а недостаточность питания, заболеваемость туберкулезом и не достаточно эффективная борьба с ним, другие факторы способствуют сохранению сложной эпидемиологической обстановки в пенитенциарной системе.

В структуре смертности основной причиной остается туберкулез⁹. Среди прочих причин смертности называются сердечно-сосудистые болезни, хронический гепатит, цирроз печени, отравление, травмы¹⁰..

⁷ См. Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений (Приказ Министерства юстиции от 22.12.2003 г.). Проект подготовленных новых Правил внутреннего распорядка СИЗО (Ст.2) также фактически обходит стороной критерий определения лимитов наполнения этого типа учреждений.

⁸ См., например: Доклад ЕКПП о визите в Армению 6-17 октября 2002 г. (на английском языке). пар. 65. СРТ/Inf (2004) 25. Интернет: <http://www.cpt.coe.int/documents/arm/2004-25-inf-eng.pdf>

⁹ В исправительных учреждениях Кыргызстана умер 151 осужденный, в том числе 83 от туберкулеза, 12 совершили самоубийство. Наибольшее число умерших зафиксировано в исправительном учреждении № 27. Здесь скончалось 45 заключенных. 25 и 24 летальных исхода зарегистрировано в ИК № 31 и 47 соответственно. Еще 11 человек из числа осужденных и подследственных скончались в стенах Бишкекского СИЗО-1. В исправительном учреждении № 3, расположенном в г. Каракол, Иссык-Кульской области (сюда этапируют лиц из числа злостных нарушителей режима), скончалось 13 граждан. В остальных ИК – № 1, 8,

Сложившаяся ситуация, ставящая под угрозу не только соблюдение прав человека в пенитенциарной системе, но и прежде всего безопасность, оперативно-режимную обстановку и эффективность уголовно-исполнительной деятельности государства **требует срочно принять комплекс мер в формате защиты прав заключенных**, поскольку зачастую их отсутствие приводит к тому, что многие из осужденных совершают побег из мест изоляции от общества.

Вот некоторые данные октября 2007 года о количестве лиц, находящихся в розыске в отдельных колониях-поселениях страны: КП № 26 - 395 человек; КП № 48 - 208 человек; КП № 37 - 174 человек; КП № 36 - 134 человек; КП № 41 - 172 человек; КП № 32 - 372 человек; КП № 44 - 329 человек; КП № 35 - 210 человек¹¹.

Отдельной проблемой современной пенитенциарной системы признаны недостаток финансирования и бюджетная коррупция в системе Государственной службы по исполнению наказания, в результате которых общая ее задолженность кредиторам в 2007 году составила около 60 млн. сомов.

Если расчетные потребности пенитенциарных учреждений в 2007 году составили 1 млрд. 325 млн. 643 тыс. сомов, то государством было выделено только 408 млн. 567 тыс. сомов или **30 % от расчетной потребности**¹².

Следует отметить и то, что выделенные Правительством КР дополнительные средства на содержание учреждений по решению суда не доходят до мест заключения. Например, счета на приобретение лекарственных препаратов Государственной службы по исполнению наказания заморожены, а поступающие на них средства сразу уходят на погашение долгов и выплату неустоек кредиторам.

16, 19 и СИЗО-5 системы ГУИН число погибших составляет до 10-ти случаев на одно учреждение. Только в 2007 году в ИК были выявлены 333 новых случая заболевания активной формой туберкулеза, а также 51 – ВИЧ/СПИДом. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 г. – Бишкек, 2008. С. 125.

¹⁰ ИА «24.kg», – Бишкек, 15. 01. 2008.

¹¹ Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 г. – Бишкек, 2008. С. 124.

¹² Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 г. – Бишкек, 2008. С. 122.

Серьезной проблемой, усугубляющей ситуацию, являются значительные объемы растрат и многочисленные факты нарушения финансовой дисциплины, заведомо невыгодные контракты по закупкам.

Мы располагаем данными, что органами прокуратуры были расследованы уголовные дела в отношении бывших руководителей системы Государственной службы по исполнению наказания по фактам злоупотреблений и растрат на общую сумму 29 млн. сомов.

В силу всех вышеизложенных обстоятельств особую значимость в местах лишения свободы приобретают **институты социального контроля** за исполнением уголовных наказаний.

Условно можно выделить следующие виды социального контроля за исполнением уголовных наказаний:

1. *Государственный контроль*, который в свою очередь, подразделяется на:

- судебный контроль;
- контроль органов исполнительной власти и органов местного самоуправления за деятельностью расположенных на их территориях учреждений, исполняющих уголовное наказание;
- ведомственный контроль;
- парламентский контроль;
- медицинский и санитарно-эпидемиологический контроль.

2. *Общественный контроль.*

3. *Международный контроль.*

4. *Прокурорский надзор*¹³.

Само собой разумеется, что *все перечисленные* выше государственные, международные и общественные организации и учреждения, кроме контрольных, *обладают также отдельными элементами надзорных полномочий*. Однако они в их деятельности выражены слабо.

¹³ Крюков В.Ф. Прокурорский надзор. Учебное пособие. – Москва, 2008. С. 439.

В Кыргызской Республике, как и на всем пространстве СНГ, *надзор за точным и единообразным исполнением законов в исправительных учреждениях осуществляется органами прокуратуры.*

Конституцией и законами страны прокуратура наделена и некоторыми контрольными полномочиями, однако, они носят второстепенный, так сказать, обслуживающий надзорные функции, характер.

Специфика правовых отношений, в которой осуществляется прокурорский надзор – *существенная ограниченность возможностей по защите своих прав самими лицами*, содержащимися в органах и учреждениях, исполняющих наказание, применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, лицами, задержанными и заключенными под стражу.

Поэтому прокурорский надзор в рассматриваемой стадии судопроизводства подразделен на следующие важные направления:

- Надзор за соблюдением законности администрациями мест содержания задержанных, под стражу граждан;
- Надзор за соблюдением законов при исполнении наказаний связанных с лишением свободы, в том числе:
 - а) надзор за приемом осужденных в места лишения свободы;
 - б) надзор за соблюдением законности перемещение осужденных из одного исправительного учреждение в другое;
 - в) надзор по обеспечению законности в местах лишения свободы;
 - г) надзор за исполнением наказаний, не связанных с лишением свободы;
 - д) надзор за соблюдением законности при освобождении от дальнейшего отбывания наказания¹⁴.

Полномочия прокурора в этой отрасли надзора в отличие от иных направлений деятельности характеризуются императивно-

¹⁴ Шагивалиев А.К. Прокурорский надзор в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2004. С. 225..

распорядительными элементами и закреплены в нормах Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики». Так, прокурор *вправе*:

1) в целях проверки соблюдения законов посещать систематически в любое время места лишения свободы и иные учреждения по применению мер принудительного характера, назначаемых судом;

2) знакомиться с документами, на основании которых лица отбывают наказание в виде лишения свободы и иных мер уголовного наказания;

3) немедленно освобождать лицо, которое незаконно содержится в местах лишения свободы или в нарушение закона подвергнуто применению мер принудительного характера;

4) отменять дисциплинарные взыскания, наложенные незаконно на лиц, отбывающих уголовное наказание, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного и дисциплинарного изоляторов, помещения камерного типа, карцера;

5) производить опрос осужденных и лиц, подвергнутых применению мер принудительного характера;

6) проверять соответствие приказов, распоряжений и постановлений администрации исправительных учреждений законам, приостанавливать исполнение таких актов и опротестовывать в случае противоречия закону;

7) давать заключение в суде о законности и обоснованности представления осужденного к условно-досрочному и досрочному освобождению от отбывания наказания или замене неотбытой части более мягким наказанием;

8) участвовать в судебном заседании при рассмотрении вопросов, связанных с устранением сомнений и неясностей, возникающих при исполнении приговоров.

Требования прокурора обязательны для исполнения, так установлено в законе. *Однако на практике это требование до недавнего момента фактически воспринималось как пожелание и не более.* Основная причина

заклучалась в том, что у прокуроров отсутствовали реальные рычаги привлечения к ответственности лиц, которые не исполняли их законные требования. При самом внимательном изучении Особенной части Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности (далее - КоАО) выявлялась только одна норма, которая могла бы быть применена за этот вид правового непослушания - это ст.400 КоАО «Невыполнение должностными лицами требований законодательных актов Кыргызской Республики». Однако применять данный вид административного взыскания согласно ст. 513 КоАО вправе был лишь начальник отдела систематизации законодательства, регистрации актов министерств, административных ведомств и правовой информации органов Министерства юстиции, а как известно такие отделы имеются даже не в каждой области Кыргызской Республики, не говоря уже о таком звене, как район, город (кроме Бишкека)¹⁵.

Положение несколько изменилось с включением в редакцию Закона КР 26 июня 2009 года ст. 400–2 «Невыполнение законных требований прокурора, следователя, а также должностного лица, осуществляющего производство по делу об административных правонарушениях», предусматривающей за умышленное невыполнение требований прокурора, следователя, вытекающих из них полномочий, установленных законодательством Кыргызской Республики, а также должностного лица, осуществляющего производство по делу об административных правонарушениях - наложение административного штрафа на граждан – до двадцати, на должностных лиц – от пятидесяти до ста расчетных показателей.

Определенная сложность прокурорского надзора определяется и отсутствием четких формулировок тех или иных положений уголовно и уголовно-исполнительного законодательства республики, что влечет за собой альтернативность их понимания и принятия практического решения. Так,

¹⁵ Шагивалиев А.К. Прокурорский надзор в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2004. С. 230.

например, условно-досрочное освобождение допускается, если лицо для своего исправления *не нуждается в полном отбывании наказания* (ст.69 УК КР). То есть провозглашается презумпция об исправлении осужденного. Исправление же осужденного - это формирование у него уважительного отношения к человеку, обществу, труду, правилам и традициям человеческого общежития (ст.8 УИК КР). Однако условность данной формулировки приводит к отсутствию бесспорных критериев исправления осужденного, позволяющих ввести единую практику их толкования и применения¹⁶. Отсюда возникают проблемы - считать ли достигшим исправления лицо при отсутствии у него взысканий либо наличия их в небольшом количестве или в случае их погашения, или же когда к лицу не применялись меры поощрения?

Практика работы судов Кыргызской Республики знает примеры принятия порой несправедливых решений. Например, по протестам прокурора по надзору за соблюдением законов в ИК Верховным Судом КР отменено более 30 решений об отказе в условно-досрочном освобождении суда Московского района. Причиной отмены указанных решений районного суда послужило то, что, во-первых, дела рассматривались без участия прокурор, во-вторых, суд при отказе осужденным в условно-досрочном освобождении ничем конкретным свое решение не мотивировал, а просто безосновательно констатировал, что тот или иной осужденный не встали на путь исправления¹⁷.

И хотя это далеко не последняя строка в списке проблемных аспектов, все же в заключение нам хотелось бы заострить внимание на ряде рекомендаций, которые по нашему мнению будут способствовать совершенствованию надзора за исполнением законов в пенитенциарных учреждениях Кыргызской Республики:

¹⁶ Кропачев А. Условно-досрочное освобождение от отбывания наказания // Законность.- 1999. - №2. - С.31; Вырышапкин В. Условно-досрочное освобождение — право, а не обязанность суда // Российская юстиция. - 1999. - №7. - С.45; Грецкое А. Характеристика — дело гонимое //Преступление и наказание. - 1999. - №2. - С.20.

¹⁷ Шагивалиев А.К. Прокурорский надзор в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2004. С. 246..

1. Ситуация, сложившаяся в пенитенциарной системе, показала **необходимость вовлечения общественных институтов в реформирование сложившихся условий¹⁸ и участие их в мониторинге соблюдения прав заключенных**, помимо уполномоченных органов, таких как специальная прокуратура по надзору за исполнением законов в пенитенциарной системе, Комиссия по правам человека при Президенте Кыргызской Республики, локальные омбудсмены и т. д.¹⁹.

2. Поскольку **сочетание государственного и общественного контроля** позволяет власти и обществу получать объективную информацию о требующих разрешения противоречиях в пенитенциарной сфере, инициирует действия, способные преодолеть проблемные ситуации и трудности. Поэтому дальнейшее совершенствование и развитие правовой базы контроля, практики его осуществления должны обеспечить взаимодействие органов прокуратуры и общественного контроля с целью недопущения нарушений законности.

3. Следует ввести **обучение участников фокус-групп инструментам мониторинга и проведения гражданской и юридической экспертизы соответствия национального законодательства международным стандартам защиты прав и свобод человека.**

4. Содействовать **прозрачности и подотчетности руководства Государственной службы по исполнению наказания по вопросам**

¹⁸Так, в рамках Национальной программы по реализации реформирования пенитенциарной системы Кыргызской Республики до 2010 года «Умут» при Министерстве юстиции Кыргызской Республики был образован Общественный наблюдательный совет (ОНС) по вопросам уголовно-исполнительной системы, в состав которого вошли представители Министерства юстиции, аппарата Омбудсмана Кыргызской Республики, международных и неправительственных организаций.

¹⁹ В общественном сознании все более утверждается идея о необходимости постоянного **общественного контроля за деятельностью правоохранительных структур**, в частности в сфере исполнения уголовных наказаний. По данным проведенного исследования, подавляющее большинство граждан – 74,8% высказалось за принятие закона об общественном контроле за обеспечением прав осужденных в местах лишения свободы, каждый четвертый (27,9%) выступает за принятие такого закона в ближайшее время.

По мнению опрошенных осужденных, уже сегодня реально осуществляют контроль за работой персонала пенитенциарной системы: средства массовой информации (14,5%); правозащитные организации (8,3%); иные общественные структуры (6,3%). / Зубарев С. М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы. Автореферат на соискание ученой степени д.ю.н. – Москва, 2006. С. 17, 41.

формирования и использования бюджетных средств. Содействовать амнистированию кредиторской задолженности для того, чтобы обеспечить достойное питание, содержание и доступ к медицинской помощи всем заключенным.

5. Органы прокуратуры должны **усилить контроль прокурорского реагирования на имеющие место случаи пыток и других жестоких, бесчеловечных, унижающих достоинство видов обращения и наказания, малейшее изменение режима, пытки.**

На деле необходимо обеспечить реализацию неотвратимости наказания за пытки.

6. Особенности дислокации исправительных учреждений, изоляции осужденных, запрета свободного доступа посторонних лиц в места лишения свободы, ограничения прав и свобод осужденных, производства процессуальных действий (обыск помещений, прослушивание телефонных переговоров, использование в качестве понятых осужденных или сотрудников исправительных учреждений) **требуют инициирования соответствующих законодательных изменений, касающихся порядка расследования преступлений, совершенных в местах лишения свободы.**

В связи с этим предлагается, в частности:

а) создать в исправительных учреждениях **специализированные подразделения дознания, предварительного следствия и оперативно-розыскной деятельности;**

б) предусмотреть в законе **гарантии безопасности осужденных, привлекаемых в качестве свидетелей, потерпевших, подозреваемых, обвиняемых и оказывающих содействие правосудию;**

в) ввести правило о разъяснении подозреваемым, обвиняемым их права на защиту до их ознакомления с соответствующими процессуальными документами. При этом, важно **обеспечить возможность выбора осужденным правовой помощи в местах лишения свободы, разрешения**

свободного допуска и посещения адвокатами исправительных учреждений.