



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Committee of Ministers
Comité des Ministres

Неофициальный перевод

Представители Министров Документ Комитета Министров

CM/Inf/DH(2007)4 12 февраля 2007 г.

СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МЕРЫ ПО ИСПОЛНЕНИЮ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Меморандум подготовлен Департаментом Совета Европы по контролю за исполнением постановлений Европейского Суда по правам человека.

АНАЛИТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ

Настоящий меморандум был подготовлен для того, чтобы оказать содействие Комитету министров Совета Европы (далее – КМСЕ) в осуществлении им контроля за исполнением Российской Федерацией постановлений Европейского Суда по правам человека (далее – Европейский Суд), в которых установлены неоднократные нарушения статьи 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) в связи с чрезмерно длительным или незаконным применением меры пресечения в виде заключения под стражу.

Эти постановления раскрывают важную структурную проблему, существование которой подтверждается продолжающимся поступлением новых аналогичных жалоб в Европейский Суд и данными, доступными на внутрисударственном уровне. В Меморандуме обобщаются усилия, принятые на данный момент властями Российской Федерации в целях разрешения этих проблем, и предлагаются дальнейшие возможные меры по всестороннему разрешению сложившейся ситуации.

Новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, введенный в действие с июля 2002 г., был первым успешным шагом, направленным на приведение российского уголовного законодательства в соответствие с требованиями Конвенции. Впоследствии высшие суды Российской Федерации вынесли ряд постановлений и сформулировали ряд правовых позиций, направленных на обеспечение эффективности выполнения этих требований. Несмотря на эти изменения, нарушения Конвенции продолжают как результат устоявшегося отношения судей и прокуроров к данному вопросу, а именно в результате чрезмерного применения меры пресечения в виде заключения под стражу без достаточных обоснований.

В Меморандуме излагаются некоторые основные направления, которым могут следовать власти Российской Федерации при принятии дальнейших мер по обеспечению выполнения требований Конвенции в этой области. Предложения основаны на обширной практике КМСЕ по контролю за исполнением постановлений Европейского Суда и, в частности, включают в себя:

- возможные изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации с целью уточнения обязанности судей на различных стадиях производства по делу;

- улучшение судебного контроля за содержанием под стражей с помощью более подробных руководящих указаний, содержащие требования Конвенции в том виде, как они освещаются в практике Европейского Суда;
- более широкое применение альтернативных мер пресечения и разработка новых альтернативных мер пресечения.

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий меморандум был подготовлен для того, чтобы оказать содействие КМСЕ в осуществлении им контроля за исполнением Российской Федерацией постановлений Европейского Суда, в которых установлены нарушения пунктов 1, 3 и 4 статьи 5 Конвенции в связи с применением меры пресечения в виде заключения под стражу.

2. В соответствии со статьей 46 Конвенции исполнение этих постановлений подразумевает, в частности, принятие мер общего характера для предотвращения новых аналогичных нарушений. Основные причины нарушений приведены ниже:

- несоблюдение установленных законодательством Российской Федерации сроков содержания под стражей и рассмотрения ходатайств об освобождении из-под стражи¹;
- отсутствие в законе четкой обязанности судов кассационной и надзорной инстанций указывать при рассмотрении жалоб на первоначальное постановление о применении меры пресечения в виде заключения под стражу основания продления срока содержания под стражей и период времени, на который этот срок продлевается²;
- неисследование конкретных фактов и личных обстоятельств, обосновывающих продление срока содержания лица под стражей, и сложившаяся практика вынесения «коллективных» постановлений о продлении срока содержания под стражей³;
- отказ рассматривать альтернативные меры пресечения для обеспечения присутствия заявителя в судебном заседании, несмотря на специальное требование Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации⁴;
- несоблюдение судами права заявителя на судебное решение относительно законности содержания его под стражей⁵.

3. Необходимость принятия эффективных мер для разрешения этих проблем является тем более насущной, учитывая, что они влекут за собой разрешение другой системной проблемы, выявленной в постановлениях Европейского Суда, а именно переполненность следственных изоляторов⁶.

¹ Постановление Европейского Суда по делу «Корчуганова против Российской Федерации» от 8 июня 2006 г., жалоба № 75039/01; Постановление Европейского Суда по делу «Нахманович против Российской Федерации» от 2 марта 2006 г.; жалоба № 55669/00; Постановление Европейского Суда по делу «Худоёров против Российской Федерации» от 8 ноября 2005 г., жалоба № 6847/02; Постановление Европейского Суда по делу «Панченко против Российской Федерации» от 8 февраля 2005 г., жалоба № 45100/98; Постановление Европейского Суда по делу «Майзит против Российской Федерации» от 20 января 2005 г., жалоба № 63378/00.

² Постановление Европейского Суда по делу «Худоёров против Российской Федерации» от 8 ноября 2005 г., жалоба № 6847/02.

³ Постановление Европейского Суда по делу «Калашников против Российской Федерации» от 15 июля 2002 г., жалоба № 47095/99; Постановление Европейского Суда по делу «Кляхин против Российской Федерации» от 30 ноября 2004 г., жалоба № 46082/99; Постановление Европейского Суда по делу «Смирнова против Российской Федерации» от 24 июля 2003 г., жалоба № 46133/99; Постановление Европейского Суда по делу «Корчуганова против Российской Федерации» от 8 июня 2006 г., жалоба № 75039/01; Постановление Европейского Суда по делу «Нахманович против Российской Федерации» от 2 марта 2006 г., жалоба № 55669/00; Постановление Европейского Суда по делу «Панченко против Российской Федерации» от 8 февраля 2005 г., жалоба № 45100/98; Постановление Европейского Суда по делу «Рохлина против Российской Федерации» от 7 апреля 2005 г., жалоба № 54071/00; Постановление Европейского Суда по делу «Долгова против Российской Федерации» от 2 марта 2006 г., жалоба № 11886/05; Постановление Европейского Суда по делу «Мамедова против Российской Федерации» от 1 июня 2006 г., жалоба № 7064/05.

⁴ *idem*.

⁵ Постановление Европейского Суда по делу «Беднов против Российской Федерации» от 1 июня 2006 г., жалоба № 21153/02; Постановление Европейского Суда по делу «Нахманович против Российской Федерации» от 2 марта 2006 г., жалоба № 55669/00.

⁶ См. Постановление Европейского Суда по делу «Калашников против Российской Федерации» от 15 июля 2002 г., жалоба № 47095/99; Постановление Европейского Суда по делу «Лабзов против Российской Федерации» от 16 июня 2005 г., жалоба № 62208/00; Постановление Европейского Суда по делу «Майзит против Российской Федерации» от 20 января 2005 г., жалоба № 63378/00; Постановление Европейского Суда по делу «Новоселов против Российской Федерации» от 2 июня 2005 г., жалоба № 66460/01; Постановление Европейского Суда по делу «Романов против Российской Федерации» от 20 октября 2005 г., жалоба № 63993/00; Постановление Европейского Суда по делу «Худоёров против Российской Федерации» от 8 ноября 2005 г., жалоба № 6847/02.

4. Последние статистические данные, представленные в июне 2006 г., свидетельствуют о том, что средний уровень переполненности следственных изоляторов составляет 13,9% от лимита наполняемости, по сравнению с 1%, имевшим место в сентябре 2004 г. По-видимому, эта негативная тенденция связана большей частью с тем, что прокуроры и судьи не учитывают положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, устанавливающие заключение под стражу в качестве исключительной меры пресечения, применение и продление которой ограничено перечнем определенных требований и процессуальными сроками⁷.

5. Эта проблема уже признана Верховным Судом Российской Федерации в одном из последних постановлений Президиума от 27 сентября 2006 г., а также Генеральным прокурором Российской Федерации, который в одном из недавних заявлений сообщил, что альтернативная мера пресечения могла бы быть применена к как минимум 25% лиц, содержащихся сегодня под стражей⁸.

6. В данном меморандуме предлагается рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство и настоятельно рекомендуется изменить отношение соответствующих властей [к рассматриваемому вопросу], что может быть достигнуто через пересмотр нормативной правовой базы и более интенсивную первоначальную подготовку и переподготовку.

I. Меры, предпринятые с момента вынесения первого постановления Европейского Суда

A. Новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

7. Новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, введенный в действие с июля 2002 г., предусматривает, что только суды имеют право применять меру пресечения в виде заключения под стражу и продлевать срок содержания под стражей на основании мотивированного ходатайства прокурора, подкрепленного соответствующими доказательствами (части первая, третья – шестая статьи 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации).

8. Согласно статье 97 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации любая мера пресечения (то есть подписка о невыезде, поручительство, домашний арест, залог или содержание под стражей и др.) может быть применена, только если имеется риск того, что обвиняемый (подозреваемый) скроется от следствия и суда, продолжит заниматься преступной деятельностью, окажет давление на свидетелей, уничтожит доказательства или иным образом воспрепятствует производству по делу. Кроме того, при избрании меры пресечения должны учитываться данные о личности обвиняемого (его характер, семейное положение и др.) (статья 99 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации).

9. Наконец, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации проводит различие между «содержанием под стражей во время предварительного следствия» и «содержанием под стражей во время судебного разбирательства». На стадии предварительного следствия содержание под стражей должно быть санкционировано судебным постановлением, и максимальный срок содержания под стражей составляет 18 месяцев (части третья – четвертая статьи 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). Такое постановление может быть обжаловано в вышестоящий суд в течение трех дней. Суд кассационной инстанции должен рассмотреть жалобу в течение трех дней со дня поступления жалобы (часть одиннадцатая статьи 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации).

10. На стадии судебного разбирательства суд может избрать, изменить или отменить любую меру пресечения, включая заключение под стражу (часть первая статьи 255 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). В то время как для лиц, обвиняемых в совершении преступлений небольшой и средней тяжести, предельный срок содержания под стражей во время рассмотрения дела судом составляет шесть месяцев, для лиц, обвиняемых в совершении тяжких и особо тяжких преступлений, этот срок не применяется (часть третья статьи 255 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). Соответствующее судебное постановление может быть обжаловано в вышестоящий суд. Оно должно быть

⁷ Более подробную информацию о проводимых реформах можно найти в докладе ПАСЕ об исполнении постановлений Европейского Суда и в информационных материалах к 976-ому заседанию КМСЕ (октябрь 2006 г.) по группе дел, аналогичных делу «Калашников против Российской Федерации» (Kalashnikov group of cases).

⁸ См. газету «Новые известия», 6 февраля 2007 г.

^{*} Так в тексте (прим. перев.).

подано в течение 10 дней и затем рассмотрено в те же сроки, которые установлены для рассмотрения кассационных жалоб на приговор (часть четвертая статьи 255 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации).

11. Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации также закрепил право лиц, заключенных под стражу, подавать жалобы относительно законности содержания их под стражей (глава 16 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации).

В. Судебная практика

1. Соответствующие постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации

12. В своем определении от 27 мая 2004 г. № 253-О Конституционный Суд Российской Федерации напомнил об обязанности судов учитывать при продлении срока содержания обвиняемых и подсудимых под стражей не только основания, обосновывающие содержание под стражей, но и данные о личности содержащегося под стражей лица, его семейное положение и т.д.

13. 8 апреля 2004 г. [определение № 132-О] Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул обязанность судов, предусмотренную пунктом 6 части второй статьи 231 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (первое рассмотрение дела после направления обвинительного заключения в суд) рассматривать вопрос о продлении срока содержания под стражей в свете доводов, представленных сторонами. В случае принятия решения о продлении срока содержания под стражей соответствующее постановление должно также отвечать общим требованиям статей 108, 109 и 255 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

14. В постановлении от 22 марта 2005 г. № 4-П Конституционный Суд Российской Федерации:

- подчеркнул обязанность государственных должностных лиц, в частности прокуроров, следователей, судей и начальников СИЗО, обеспечивать, чтобы подозреваемые и обвиняемые содержались под стражей только на основании судебного решения, вступившего в силу, и в пределах установленных судебным решением сроков, а в иных случаях незамедлительно освобождались из-под стражи;
- заявил, что общие требования, предъявляемые к избранию меры пресечения в виде заключения под стражу и к продлению срока содержания под стражей и закрепленные в статьях 108 и 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, должны соблюдаться судами всех инстанций – кассационной и надзорной – независимо от стадии рассмотрения уголовного дела или того обстоятельства, что отсутствует четкая ссылка на соответствующие положения закона;
- осудил практику, в соответствии с которой подсудимые содержались под стражей только на том основании, что их уголовное дело с обвинительным заключением направлялось в суд; такое толкование соответствующих статей Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации признано несоответствующим Конституции Российской Федерации и практике Европейского Суда.

2. Соответствующие акты Верховного Суда Российской Федерации

15. 5 сентября 2002 г. заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации выпустил циркулярное письмо, в котором подчеркивалось прецедентное значение постановления Европейского Суда по делу «Калашников против Российской Федерации» и предлагалось всем судам Российской Федерации обеспечить строгое соблюдение процессуальных сроков, установленных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации для следствия и суда.

16. В постановлении от 10 октября 2003 г. [№ 5] Пленум Верховного Суда Российской Федерации обратил внимание всех судов Российской Федерации на их обязанность предотвращать нарушения, аналогичные уже установленным Европейским Судом, в частности на требования статьи 5 Конвенции относительно сроков и допустимых оснований содержания под стражей (пункт 14 постановления Пленума).

17. В постановлении от 5 марта 2004 г. [№ 1] Пленум Верховного Суда Российской Федерации вынес специальное постановление, содержащее руководство для нижестоящих судов по применению Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, и подчеркивающее, в частности, обязанность судов Российской Федерации согласно статье 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации обосновывать содержание под стражей,

независимо от стадии судопроизводства, и строго следовать срокам, установленным для содержания под стражей.

18. 27 сентября 2006 г. Президиум Верховного Суда Российской Федерации, обобщив судебную практику в рассматриваемой области, указал на ряд недостатков и провозгласил ряд мер для их исправления.

19. Верховным Судом Российской Федерации были установлены следующие недостатки:

- чрезвычайно формальный подход судов к применению меры пресечения в виде заключения под стражу, когда они ограничиваются упоминанием оснований, перечисленных в статье 97 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, не указывая на факты, обосновывающие ссылку на эти основания;
- помещение под стражу лиц, обвиняемых в преступлениях небольшой и средней тяжести и несовершеннолетних в отсутствие исключительных обстоятельств, установленных статьей 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;
- отказ судов принимать во внимание данные о личности лица в соответствии с требованиями статьи 99 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;
- нерассмотрение судами возможности применения к несовершеннолетним альтернативных мер пресечения, как это установлено статьей 423 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;
- нерассмотрение судами кассационной и надзорной инстанций в полном объеме всех аргументов, выдвигаемых подсудимыми в их ходатайствах об освобождении из-под стражи.

20. Предпринимаемые и планируемые меры для устранения указанных недостатков:

- в судах, которых касались эти недостатки, были организованы конференции;
- были выдвинуты предположения о привлечении соответствующих судей к дисциплинарной ответственности;
- подчеркнута важность направления ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и продления срока содержания под стражей вместе с подробными материалами, характеризующими личность подсудимого;
- подчеркнута необходимость для председателей судов субъектов Российской Федерации регулярно делать обзоры судебной практики на своей территории и обсуждать полученные результаты;
- Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации предложено усилить оказание помощи нижестоящим судам в правильном применении соответствующего законодательства.

С. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации

21. После введение в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации Генеральная прокуратура Российской Федерации издала приказ от 5 июля 2002 г. № 39 относительно прокурорского надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими предварительное следствие. В приказе, в том числе, указаны обязанности прокуроров:

- учитывать личность обвиняемого при подаче ходатайства о применении меры пресечения в виде заключения под стражу;
- санкционировать меру пресечения в виде домашнего ареста только в том случае, когда имеется реальная возможность обеспечить исполнение этой меры;
- соблюдать сроки, установленные для содержания под стражей в порядке избранной меры пресечения;
- санкционировать продление срока содержания под стражей, только если лицо обвиняется в совершении тяжкого преступления и дело представляет особую сложность.

II. Нерешенные вопросы и основные направления улучшения ситуации

22. Введение в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации положительно отмечено как Европейским Судом, так и КМСЕ, поскольку этим кодексом процедура и основания применения мер пресечения приведены в соответствие с Конвенцией и практикой Европейского Суда (см. Постановление Европейского Суда по делу «Худобин против Российской Федерации» от 26 октября 2006 г., Промежуточная 23. Однако, по-

видимому, на практике деятельность судей и прокуроров не полностью соответствует ни Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации, ни Конвенции. Нарушения чаще всего связаны с отсутствием достаточных оснований для применения меры пресечения в виде заключения под стражу и нерассмотрением возможности применения альтернативных мер пресечения (см. постановление Европейского Суда по делу «Мамедова против Российской Федерации» от 1 июня 2006 г., постановление Европейского Суда по делу «Долгова против Российской Федерации» от 2 марта 2006 г., касающиеся фактов, имевших место после 2002 года).

24. На этом фоне усилия, предпринимаемые Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации, направленные на улучшение судебной практики в этой области особо приветствуются и демонстрируют повышение внимания к этим важным вопросам со стороны судейского сообщества Российской Федерации. Однако необходимы дальнейшие условия с тем, чтобы эффективно изменить ежедневную практику властей.

25. Например, власти могут пожелать рассмотреть возможность преобразования рекомендаций Верховного Суда Российской Федерации в нормы права в ключе, заданном в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2005 г. (см. выше § 14). Кроме того, следует организовать более интенсивное обучение судей и прокуроров, как это предлагается в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2006 г. (см. § 18 и последующие).

26. В настоящем меморандуме ниже изложены некоторые ключевые направления, которым власти могут следовать при дальнейшем совершенствовании мер по обеспечению соблюдения положений Конвенции в данной области. Изложенные ниже предложения основаны на обширном опыте применения постановлений Европейского Суда другими Договаривающимися Государствами, которые столкнулись с аналогичными проблемами (в частности, Франция⁹, Польша¹⁰, Италия¹¹ и Греция¹²). Эти предложения могут быть дополнены и/или улучшены в ходе дальнейших дискуссий в КМСЕ и консультаций с властями Российской Федерации.

1. Возможные изменения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации

27. В постановлениях Европейского Суда был выявлен ряд пробелов в законодательстве Российской Федерации, которые обуславливают повторяющиеся нарушения Конвенции. Повидимому, эти пробелы частично восполнены постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2005 г. и постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2004 г.

28. Однако сам Конституционный Суд Российской Федерации призвал к внесению изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, с тем чтобы уточнить порядок и сроки содержания под стражей на всех этапах производства по уголовному делу. Такая реформа действительно усилит правовую определенность и защиту от произвола.

а) разъяснение обязанностей судов при рассмотрении кассационных или надзорных жалоб на постановления об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу

29. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации не содержит специальных положений, обязывающих суды, рассматривающие кассационные и надзорные жалобы на постановления об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, рассматривать конкретные обстоятельства дела и данные о личности содержащегося под стражей лица, а также устанавливать срок дальнейшего содержания под стражей.

30. Хотя Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что обязанность обосновывать содержание под стражей и указывать его срок лежит на судах всех инстанций, независимо от стадии производства по делу, соответствующее постановление Конституционного Суда Российской Федерации касалось только статей 108 (обязанность рассматривать конкретные факты и рассматривать возможность применения альтернативных мер пресечения) и 109 (сроки содержания под стражей) Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Поэтому, остается неясным, должны ли вышестоящие суды применять статью 99 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (данные о

⁹ Резолюция ResDH(2003)50 по делу «Мюллер против Франции» (Muller v. France).

¹⁰ Дело «Цацка против Польши» (Tzazska v. Poland), информационные материалы к 982-ому заседанию (декабрь 2006 г.), CM/Del/OJ/DH(2006)982Public.

¹¹ Резолюция ResDH(2005)90 по делу «Ваккарро против Италии» (Vaccaro v. Italy).

¹² Промежуточная резолюция ResDH(2005)21 относительно условий содержания под стражей в Греции, вынесенная по делу «Дугоз против Греции» (Dougoz v. Greece).

личности подсудимого). В любом случае, обязанность тщательно рассматривать все основания, данные о личности подсудимого и возможности применения альтернативных мер пресечения на всех стадиях рассмотрения дела заслуживает того, чтобы отдельно закрепить ее в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации.

b) введение отдельной обязанности по пересмотру уместности содержания под стражей в постановлениях о направлении дела для производства дополнительного расследования

31. Некоторые нарушения обусловлены пробелами в судебных постановлениях о продлении срока содержания под стражей при направлении дела для производства дополнительного расследования. Кроме того, остается неясным, может ли это содержание под стражей считаться содержанием под стражей «во время предварительного следствия» или «во время судебного разбирательства» и как в этой ситуации рассчитывается предельный срок для содержания под стражей «во время предварительного следствия».

c) введение четких норм, регулирующих положение содержащегося под стражей лица, после того как дело с обвинительным заключением направлено в суд

32. Этот вопрос был отдельно затронут в Постановлении Европейского Суда по делу «Худоёров против Российской Федерации» (постановление от 8 ноября 2005 г., § 160). По-видимому, в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации закреплен 14-дневный срок после направления дела с обвинительным заключением в суд для назначения судебного заседания по делу, во время которого суд рассматривает вопрос об уместности применения меры пресечения к обвиняемому. На практике, обвиняемые содержатся под стражей без действующего судебного решения с момента истечения последнего продленного срока содержания под стражей и первым судебным заседанием [в котором разрешается вопрос о мере пресечения].

d) дальнейшее изменение условий применения меры пресечения в виде содержания под стражей

33. В этом контексте власти Российской Федерации недавно запросили экспертное заключение на проект федерального закона о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», направленного на снижение наполняемости следственных изоляторов, в частности с помощью изменения условий избрания меры пресечения в виде заключения под стражу. Экспертное заключение, подготовленное Генеральной дирекцией II совместно с Генеральной дирекцией I Совета Европы, было направлено властям Российской Федерации 21 декабря 2006 г.

34. Не вдаваясь в детали предложенных различных изменений, некоторые из них все же стоит упомянуть, поскольку они напрямую связаны с вопросом содержания под стражей в порядке избранной меры пресечения.

- **отказ от ссылки на «исключительные обстоятельства» в качестве условий применения меры пресечения в виде заключения под стражу**

35. Ссылка на «исключительные обстоятельства» в качестве условия применения меры пресечения в виде заключения под стражу (статья 90 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР) подверглась критике со стороны Европейского Суда в деле Гусинского ввиду расплывчатости этого положения и непредсказуемости его применения, обуславливающих неограниченную свободу усмотрения и произвол [со стороны властей] (нарушение пункта 1 статьи 5 Конвенции). Хотя Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации были введены ссылки на особые допустимые основания лишения свободы (статья 97) и на данные о личности обвиняемого (статья 99), в кодексе сохраняется ссылка на исключительные обстоятельства, которые оправдывают содержание под стражей, но при этом отсутствует

* Так в тексте. В частях первой и третьей статьи 227 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации закреплено, что в течение 14 дней со дня поступления в суд дела в отношении обвиняемого, который содержится под стражей суд принимает решение о назначении предварительного слушания или о назначении судебного заседания (прим. перев.).

разъяснение того, что именно является «исключительными обстоятельствами» (статьи 100 и 108). Эта формулировка также не разъясняется и в правоприменительной практике, представленной властями Российской Федерации в КМСЕ в контексте контроля за исполнением постановления по делу Гусинского.

36. Таким образом, предлагается исключить ссылку на «исключительные обстоятельства» из Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, чтобы избежать новых нарушений Конвенции в связи с неясностью норм, регулирующих вопросы содержания под стражей.

- **исключение дополнительных особых обстоятельств, обосновывающих содержание под стражей**

37. Неясно, для чего введены дополнительные особые обстоятельства, оправдывающие содержание под стражей (пункты 1 – 4 части первой статьи 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации¹³). В действительности, представляется, что все ситуации, в которых помещение под стражу может считаться обоснованным, охватываются допустимыми основаниями, изложенными в статьях 97 и 99 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Наличие в статье 108 дополнительных обстоятельств, обосновывающих содержание под стражей, создает явный риск расширительного применения крайне ограниченного перечня оснований, которые допускают помещение лица под стражу в соответствии с Конвенцией.

38. Чтобы избежать такого риска, предлагается просто исключить ссылку на четыре дополнительных обстоятельства и, таким образом, уточнить, что единственным законным основанием для избрания меры пресечения в виде заключения под стражу являются условия, перечисленные в статье 97 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в совокупности с данными о личности обвиняемого (статья 99 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации) и отсутствием возможности избрать более мягкую меру пресечения.

2. Улучшение судебного рассмотрения вопроса о содержании под стражей

39. Вышестоящими судами Российской Федерации предпринимаются значительные усилия для того, чтобы исправить недостатки судебной практики, которые уже признаны на настоящий момент. Однако, как свидетельствуют постановления Европейского Суда по жалобам против Российской Федерации, в этой области еще многое необходимо сделать.

40. В этом отношении в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2006 г. был перечислен ряд мер, которые должны быть осуществлены, такие как ужесточение дисциплинарной ответственности судей, где это необходимо, и регулярный обзор судебной практики в соответствующей области под строгим контролем со стороны председателей судов субъектов Российской Федерации. Властям Российской Федерации предлагается проинформировать КМСЕ о результатах осуществления этих мер и, в частности, представить в КМСЕ статистику указанных обзоров.

41. Дальнейшее улучшение судебной практики по вопросу содержания под стражей может быть достигнуто путем разработки более подробных указаний, основанных на анализе правоприменительной практики Европейского Суда по статье 5 Конвенции, и путем соответствующего обучения и повышения квалификации судей.

42. В этом отношении можно обратить внимание властей на меры, уже принятые другими Договаривающимися Государствами, столкнувшимися с аналогичными проблемами¹⁴.

а) дополнительные указания, основанные на анализе правоприменительной практики Европейского Суда

43. В указаниях могут быть рассмотрены и прямо прописаны следующие вопросы.

- **обязанность учитывать время, уже проведенное лицом под стражей**

¹³ - 1) подозреваемый или обвиняемый не имеет постоянного места жительства на территории Российской Федерации;
- 2) его личность не установлена;
- 3) им нарушена ранее избранная мера пресечения;
- 4) он скрылся от органов предварительного расследования или от суда.

¹⁴ См., например, дело «Цацка против Польши» (Tzazska v. Poland), информационные материалы к 982-ому заседанию (декабрь 2006 г.), CM/Del/OJ/DH(2006)982Public; «Ассенов и другие против Болгарии», «Николова против Болгарии» (Assenov and others v. Bulgaria, Nikolova v. Bulgaria), Резолюции ResDH(2000)109 и ResDH(2000)110.

44. Отмечается, что пункт 3 статьи 5 Конвенции может быть нарушен по истечении определенного времени, несмотря на наличие существующих оснований, которые оправдывали первоначальное помещение лица под стражу.

45. Поддержание разумного подозрения в том, что лицо, содержащееся под стражей, могло совершить преступление, является обязательным условием для продления меры пресечения. Однако по прошествии определенного времени это условие уже не является достаточным, даже если лицу предъявлено обвинение в совершении особо тяжкого преступления и доказательства против этого лица достаточно сильны (см. Постановление Европейского Суда по делу «Томази против Франции» (Tomasi v. France), от 27 августа 1992 г.). В таком случае власти должны в своих решениях приводить все обстоятельства, подтверждающие и опровергающие реальное существование общественного интереса в том, что, несмотря на принцип презумпции невиновности, продление срока содержания под стражей является необходимым (Постановление Европейского Суда по делу «Летелье против Франции» (Letellier v. France) от 26 июня 1991 г., Постановление Европейского Суда по делу «Ассенов против Болгарии» (Assenov v. Bulgaria) от 28 октября 1998 г.).

46. Например, тяжесть предъявленного обвинения, хотя и может являться важным доводом при оценке риска того, что обвиняемый может скрыться, сама по себе не может являться достаточной для продления срока содержания под стражей после первоначального короткого периода.

- **основания содержания лица под стражей должны быть «существенными» и «достаточными»**

47. В одном из последних постановлений по жалобам против Российской Федерации Европейский Суд указал, что «национальные власти были обязаны более подробно проанализировать именно ситуацию, в которой находится заявитель, и указать более конкретные причины продления меры пресечения в виде заключения под стражу», помимо риска того, что заявитель мог скрыться, и тяжести предъявленного ему обвинения (Постановление Европейского Суда по делу «Худоёров против Российской Федерации» от 8 ноября 2005 г.).

48. По-видимому, несмотря на требования статьи 99 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, в постановлениях о продлении срока содержания обвиняемого/подсудимого под стражей обычно не анализируются данные о личности лица (см. в качестве одного из последних примеров Постановление Европейского Суда по делу «Мамедова против Российской Федерации» от 1 июня 2006 г.).

49. В этом отношении особую озабоченность вызывает тот факт, что «власти Российской Федерации настойчиво используют стереотипную формулировку для обоснования решений о продлении срока содержания под стражей», а также «коллективные постановления о продлении срока содержания под стражей в отношении нескольких обвиняемых одновременно, при этом игнорируя личные обстоятельства отдельных заключенных» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Худоёров против Российской Федерации» от 8 ноября 2005 г., §§ 185 – 186; Постановление Европейского Суда по делу «Мамедова против Российской Федерации» от 1 июня 2006 г., § 49).

50. Более того, Европейский Суд отметил, что «по-видимому, отсутствие мотивировки [решения] не было случайным и не носило кратковременный характер, а скорее являлось обычным способом рассмотрения ходатайств об освобождении из-под стражи».

- **требование «особого усердия» при рассмотрении вопроса**

51. Если основания для содержания лица под стражей являются «существенными» и «достаточными», власти также должны проявить «особое усердие» при производстве по делу (см. Постановление Европейского Суда по делу «Тот против Австрии» (Toth v. Austria) от 12 декабря 1991 г., § 67). Следовательно, сохранение обоснованности содержания лица под стражей не предотвратит нарушения пункта 3 статьи 5 Конвенции в случаях неоправданной задержки в производстве по делу, что может проявляться в длительных периодах бездействия властей. В качестве общего правила: чем дольше содержание под стражей, тем меньше оно может быть оправдано.

b) обучение и повышение квалификации

52. Принятие новых норм, какими бы они ни были подробными и точными, должно сопровождаться более интенсивным обучением судей (основным и в рамках повышения квалификации), чтобы искоренять стереотипный и упрощенный подход к вопросам содержания под стражей. Целенаправленные образовательные программы должны разрабатываться и дорабатываться с учетом результатов обзора судебной практики, который будет проводиться в соответствии с постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2006 г.

3. Особая ответственность прокуроров и начальников следственных изоляторов

а) совершенствование нормативной базы

53. Хотя ответственность за обеспечение законности содержания под стражей в рамках избранной меры пресечения лежит, в первую очередь, на судьях, существенная ответственность возлагается законодательством Российской Федерации и Конвенцией на другие органы государственной власти, в частности на прокуроров и начальников следственных изоляторов. Частые нарушения закона и Конвенции свидетельствуют о том, что эти обязательства не выполняются на практике.

54. Поэтому, власти могут усилить выполнение этих обязанностей на практике путем принятия необходимых инструкций и организации соответствующего обучения. В этом контексте особое внимание должно быть уделено изучению постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2005 г., постановления Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2006 г. и требований Конвенции, изложенных в практике Европейского Суда.

- **необходимость более эффективных инструкций для прокуроров**

55. Прокуроров можно рассматривать как ключевые фигуры при рассмотрении вопроса об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и о продлении срока содержания под стражей, учитывая их существенную роль на различных этапах производства по уголовному делу.

56. Согласно статье 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации прокуроры не только надзирают за следствием (часть первая указанной статьи), но и ходатайствуют перед судом об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей или об освобождении из-под стражи, а также санкционируют соответствующие ходатайства (пункт 5 части второй статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). Следовательно, они лучше всех могут предоставлять судье адекватные и исчерпывающие материалы и пояснения, необходимые для оценки того, необходимо ли содержание под стражей в каждом индивидуальном случае.

57. В приказе от 5 июля 2002 г. (см. выше параграф 21) перечислен ряд обязанностей прокуроров в связи с вопросом о применении меры пресечения в виде заключения под стражу. Однако остается неясным, каким образом и в какой степени обеспечивается выполнение этих обязанностей. Пояснения в данной част были бы желательными, возможно включая данные обзора практики и сведения о профессиональной и дисциплинарной ответственности за нарушение рассматриваемых обязательств.

58. Кроме того, по-видимому, необходимо принятие новых инструкций, принимая во внимание постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2005 г. и постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2006 г. Особо следует подчеркнуть обязанность представлять соответствующее обоснование избрания меры пресечения в виде заключения под стражу в каждом конкретном случае и продления срока содержания под стражей в соответствии с требованиями Конвенции (см. выше параграфы 47 – 50).

59. Особое внимание следует уделить ответственности прокуроров за неосвобождение из-под стражи незаконно помещенного под стражу лица или лица, содержащегося под стражей после истечения срока, установленного законом или судебным решением (статья 32 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и статья 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). Эта обязанность может быть дополнена обязанностью *ex officio* («в силу занимаемой должности») освободить лицо из-под стражи в связи с изменением его/ее личной ситуации., не дожидаясь от него/нее ходатайства об освобождении из-под стражи. Кроме того, должны быть приняты меры,

направленные на более активное стимулирование применения альтернативных мер пресечения (см. ниже параграфы 68 и последующие).

60. В дополнение должна быть введена более строга персональная ответственность за несоблюдение указанных обязательств.

- **особые обязанности начальников следственных изоляторов**

61. Если срок содержания лица под стражей истекает и начальнику следственного изолятора не поступает сведений о продлении указанного срока, начальник следственного изолятора обязан освободить такое лицо своим решением (статья 50 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»). Однако эта обязанность на практике не выполняется.

62. Поэтому, об этой обязанности следует напомнить соответствующим должностным лицам с помощью внутренних инструкций, а их персональная ответственность должна быть усилена. В этом контексте могут быть изданы подробные руководящие указания о требованиях Конвенции в этой области, напоминающие, таким образом, об ответственности всех заинтересованных должностных лиц.

63. Обязанность начальника следственного изолятора освободить *ex officio* любое лицо по истечении срока, установленного законом или судебным решением, может систематически сниматься направлением компетентному прокурору уведомления во избежание неожиданных ситуаций и в целях лучшей координации взаимодействия властей.

в) обучение и повышение квалификации

64. Эффективность нормативного и внутриведомственного регулирования будет сильно зависеть от надлежащего обучения прокуроров и начальников следственных изоляторов относительно требований Конвенции и постановлений Европейского Суда.

65. Должны быть спланированы и проведены целенаправленные образовательные программы, начиная с регионов, где нарушения закона и Конвенции отмечаются наиболее часто. Подробно изложенные требования Конвенции (см. выше параграфы 42 и последующие) и изданные на их основе инструкции (см. выше) могут являться основой такого обучения, которое должно быть сосредоточено на обязанностях властей в соответствии с Конвенцией и постановлениями Европейского Суда. Кроме того, следует принять во внимание стандарты Совета Европы¹⁵.

66. Практика циркулярных писем очень важна, и распространение постановлений должно сопровождаться подробными комментариями/инструкциями высших органов (Генеральная прокуратура Российской Федерации, ФСИН России) для разъяснения всем подчиненным сотрудникам обязанности, вытекающие из постановления, и их воздействие на ежедневную практику. Такие разовые меры (*ad hoc*) несомненно усилят основу регулирования данного вопроса (см. выше параграфы 55 – 63).

67. Включение изучения Конвенции в профессиональные и основные образовательные программы и программы повышения квалификации для судей, прокуроров и начальников следственных изоляторов является длящимся процессом. Властям предлагается информировать КМСЕ о дальнейших мерах, принятых в этом отношении. В процессе принятия дополнительных мер властям предлагается следовать Рекомендации КМСЕ Rec(2004)4 от 12 мая 2004 г. об изучении Европейской Конвенции по правам человека в университетах и учреждениях профессионального образования.

4. Более широкое использование альтернативных мер пресечения

¹⁵ См., в частности, Рекомендации КМСЕ:

- Рекомендация Rec(2006)13 государствам-участникам о применении меры пресечения в виде заключения под стражу, об условиях содержания под стражей и гарантиях от злоупотреблений, принятая 27 сентября 2006 г.;
- Рекомендация Rec(99)22 о переполненности тюрем и роста числа тюремного населения;
- Рекомендация Rec(2006)2 о Европейских пенитенциарных правилах;
- Рекомендация Rec(2003)20 о новых способах борьбы с преступностью в сфере несовершеннолетних и роли судебной системы по делам несовершеннолетних.

68. В Конвенции неоднократно указывается, что заключение под стражу должно применяться в качестве исключительной меры, к которой прибегают в крайнем случае¹⁶. Как напоминает Европейский Суд, «содержание лица под стражей является настолько серьезной мерой, что она оправдана, только если другие, менее строгие меры, были рассмотрены и их посчитали недостаточными в целях гарантирования личного или публичного интереса, что может потребовать помещения заинтересованного лица под стражу» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Литва против Польши» (Litwa v. Poland) от 4 апреля 2000 г., § 78).

69. Следовательно, особое требование части первой статьи 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации о том, что мера пресечения в виде заключения под стражу может применяться, только если невозможно применить другую меру пресечения, налагает на власти обязательство рассматривать альтернативные меры пресечения (см. Постановление Европейского Суда по делу «Вемхофф против Германии» (Wemhoff v. Germany) от 27 июня 1968 г., жалоба № 2122/64, Постановление Европейского Суда по делу «Яблонски против Польши» (Yablonski v. Poland) от 21 декабря 2000 г., жалоба № 33492/96).

70. Однако из постановлений Европейского Суда вытекает, что, несмотря на эти особые требования российского законодательства, судьи систематически избегают рассмотрения этого вопроса.

71. Согласно статистическим данным, представленным властями Российской Федерации, за первую половину 2006 года лица, обвиняемые в преступлениях небольшой и средней тяжести, составили почти 36% населения следственных изоляторов, в то время как два года назад эта цифра составляла 24%.

а) обеспечение эффективного применения альтернативных мер пресечения, уже предусмотренных в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации

72. Очевидно, что применение меры пресечения будет носить исключительный характер только в том случае, если адекватно используются альтернативные меры пресечения в случаях, когда это уместно. Однако применение некоторых из них (таких как домашний арест или освобождение под залог) на практике очень ограничено.

73. Необходимо улучшить инструкции и руководящие указания компетентным органам в этом отношении. Например, приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 5 июля 2002 г. № 39 вполне может привести к тому, что прокуроры не будут активно использовать домашний арест (см. выше параграф 21).

74. На этом фоне властям предлагается принять соответствующие меры с тем, чтобы побудить судей и прокуроров обеспечить эффективное применение альтернативных мер пресечения.

б) выработка дополнительных альтернатив содержанию под стражей

75. Также можно рассмотреть возможность введения дополнительных мер пресечения в качестве альтернатив содержанию под стражей. Например, применение электронного браслета может гарантировать соблюдение различных мер пресечения (таких как домашний арест или подписка о невыезде) или являться отдельной мерой пресечения. По-видимому, этот способ уже применяется Федеральной службой исполнения наказаний в рамках исполнения приговоров, чтобы ограничить применение наказания, связанного с лишением свободы. Властям Российской Федерации предлагается рассмотреть возможность применения указанного способа и к стадии содержания под стражей в рамках избранной меры пресечения.

¹⁶ См. Рекомендацию Rec(99)22 о переполненности учреждений уголовно-исполнительной системы и росте населения этих учреждений, в которой закреплено, что «лишение свободы должно рассматриваться как санкция или мера, к которой прибегают в крайнем случае, и, поэтому, должно применяться, только если вследствие тяжести предъявленного обвинения применение любой другой меры будет явно неадекватным», и Рекомендацию Rec(2006)13 КМСЕ о применении меры пресечения в виде заключения под стражу, условиях применения этой меры пресечения и о гарантиях против злоупотребления, принятую 27 сентября 2006 г.