

ФАКУЛЬТАТИВНЫЙ ПРОТОКОЛ К КОНВЕНЦИИ ООН ПРОТИВ ПЫТОК

Руководство по выполнению



IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Переработанное издание

АПП благодарит Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе за любезную поддержку в осуществлении перевода данной публикации.

АПП благодарит Министерство иностранных дел и по делам содружества Соединенного Королевства за любезную поддержку в осуществлении издания данной публикации.



British Foreign &
Commonwealth Office



Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток

Руководство по выполнению

Переработанное издание

Ассоциация по Предотвращению Пыток
Межамериканский Институт Прав Человека



IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



**Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток
Руководство по выполнению (переработанное издание)**

Совместная публикация 2010 года Ассоциации по предотвращению пыток (АПП) и Межамериканского Института Прав Человека (МИПЧ)

Для получения данной публикации обращаться в:

Ассоциация по Предотвращению Пыток

Association for the Prevention of Torture

P.O. Box 137

1211 Geneva 19 – Switzerland

Tel: +41 22 919 2170

Fax: +41 22 919 21 80

e-mail: apt@apt.ch

website: www.apt.ch

Межамериканский Институт Прав Человека

Inter-American Institute of Human Rights

Apartado Postal 10.081

1000 - San José - Costa Rica

Tel: +506 2234 0404

Fax: +506 2234 0955

e-mail: s.especiales@iidh.ed.cr

website: www.iidh.ed.cr

Copyright © 2010, Association for the Prevention of Torture (APT) and Inter-American Institute for Human Rights (IHR).

Все права защищены. Материалы, содержащиеся в данной публикации, могут свободно цитироваться или перепечатываться с обязательной ссылкой на источник. С просьбой о получении разрешения для переиздания или перевода публикации следует обращаться в АПП или МИПЧ.

ISBN 978-2-940337-43-9

Компьютерная верстка оригинала: Аня Хартвиг

Компьютерная верстка перевода: Мария Мхитарян

Издатель: GPS Publishing, France

Содержание

Предисловие	1
Благодарности	4
Введение для пользователей	5
Сокращения.....	7

Глава I	Основные аспекты Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток	9
1.	Введение.....	10
2.	Что представляет собой Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток?	11
2.1	Он делает акцент на предупреждении.....	13
2.2	Он предусматривает совмещение дополнительных международных и национальных усилий.....	13
2.3	Он делает акцент на сотрудничестве, а не осуждении	14
2.4	Он устанавливает трехстороннее сотрудничество между органами ФПКПП и государствами-участниками.....	15
3.	Почему Факультативный протокол необходим?.....	16
4.	Как развивалась концепция Факультативного протокола?	17
5.	Как ФПКПП помогает предотвратить пытки и другие виды жестокого обращения?	20
5.1	Эффективность посещения мест содержания под стражей как инструмент предупреждения	21
5.2.	Комплексный подход к предупреждению.....	22

6. Какие обязательства возлагаются на государства-участников ФПКПП?	26
7. Как работают органы ФПКПП?	27
7.1 Подкомитет по предупреждению пыток (ППП)	27
7.2 Национальные превентивные механизмы (НПМы)	28
7.3 Сотрудничество между ППП и НПМ.....	30
8. Что входит в понятия «пытки» и «другие виды жестокого обращения»?	30
9. Каковы полномочия органов ФПКПП при проведении посещений?	33
9.1 Какие типы мест содержания под стражей подлежат посещению в соответствии с ФПКПП?.....	33
9.2 Полномочия при проведении посещений.....	34
9.3 Регулярность и программа посещений	34
9.4 Что происходит после посещений?.....	36
10. Об искоренении первопричин пыток и других видов жестокого обращения	38
Глава II Комментарий к статьям ФПКППТ	39
1. Введение	40
2. Преамбула ФПКПП	40
3. ФПКПП Часть I: Общие принципы	46
Статья 1: Превентивные посещения.....	46
Статья 1: Регулярные посещения.....	48
Статья 1: Система посещений независимыми органами..	49
Статья 2(2): Границы мандата ППП	50
Статья 2(3): Основополагающие принципы.....	51
Статья 2(4): Сотрудничество.....	52

Статья 3:	Дополняющее значение НПМ.....	53
Статья 3:	Консультации относительно выбора наиболее соответствующего НПМ	53
Статья 3:	Организационная форма НПМ.....	54
Статья 4(1):	Обязательство разрешать посещения	55
Статья 4:	Определение, что такое место содержания под стражей	56
Статья 4(1):	против 4(2): Определение, что такое лишение свободы.....	61

**4. ФПКПП Часть II: Подкомитет по
предупреждению пыток.....** 63

Статья 5(1):	Количество членов.....	63
Статья 5(2):	Квалификация членов	64
Статья 5(3):	Состав.....	66
Статья 5(6):	Независимость.....	67

**5. ФПКПП Часть III: Мандат Подкомитета по
предупреждению пыток.....** 75

Статья 11(а):	Посещение мест содержания под стражей	77
Статья 11(а):	Рекомендации по усилению защиты лишенных свободы лиц	78
Статья 11(б):	Консультативная роль по отношению к НПМ.....	80
Статья 11(с):	Сотрудничество	81
Статья 13(1):	Программа посещений.....	85
Статья 13(3):	Состав делегаций при посещении	85
Статья 13(4):	Последующие посещения	87
Статья 14(1):	Доступ к информации.....	88
Статья 14(с):	Доступ к местам содержания под стражей	88
Статья 14(d) и Статья 14(е):	Частные беседы	89
Статья 14(2):	Отсрочка посещений.....	91
Статья 16(1):	Передача рекомендаций и замечаний	94
Статья 16(2):	Публикация докладов ППП.....	99

Статья 16(2) и Статья 16(4): Санкции вследствие отказа сотрудничать	96
Статья 16(3): Ежегодные доклады	98
6. ФПКПП Часть IV: Национальные превентивные механизмы	98
Статья 17: Крайний срок для поддержания, назначения или создания национальных превентивных механизмов	99
Статья 17: Гибкость	100
Статья 18(1): Функциональная независимость	103
Статья 18(2): Независимые эксперты	104
Статья 18(3): Финансовая независимость	105
Статья 18(4): Парижские принципы	106
Статья 19(a): Регулярные посещения	107
Статья 19(b) и Статья 19(c): Рамки рекомендаций	107
Статья 20(a) и Статья 20(b): Доступ к информации	110
Статья 20(c): Доступ к местам содержания под стражей	111
Статья 20(d): Проведение частных бесед	112
Статья 20(e): Выбор лиц для проведения беседы	112
Статья 20(f): Контакт с Подкомитетом по предупреждению	113
Статья 22: Компетентные органы	117
Статья 22: Рассмотрение рекомендаций	118
7. ФПКПП Часть V: Заявление	120
Статья 24(1): Время заявления	121
Статья 24: Последствия отсрочки для ППП	122
Статья 24: Последствия отсрочки для НПМ	123
8. ФПКПП Часть VI: Финансовые положения	123
Статья 26(1): Выполнение рекомендаций ППП после посещения	127
Статья 26(1): Образовательные программы	128
Статья 26(2): Взносы в Специальный фонд ФПКПП	129

9. ФПКПП Часть VII: Заключительные положения	130
Статья 29: Распространение действия	134
Статья 29: Ответственность за выполнение ФПКПП в федеративных государствах	134
Статья 29: Учреждение или назначение НПМ в федеративных государствах	136
Статья 35: Привилегии и иммунитеты для членов ППП..	143
Статья 35: Привилегии и иммунитеты для членов НПМ.	145

Глава III Подкомитет по предупреждению пыток	149
1. Введение	150
2. Краткие сведения о ППП	151
2.1 Превентивный мандат	151
2.2 Членство в ППП	152
2.3 Организационные и административные функции ППП	159
3. Консультативные функции: Выполнение ФПКПП и дальнейшее развитие действий	162
3.1 Советы относительно ФПКПП и общие замечания относительно пыток и других жестоких видов обращения	163
3.2 Советы относительно развития НПМ	165
4. Операционные функции: мониторинг мест содержания под стражей	172
4.1 Определение стран для направления миссий ППП	173
4.2 Доступ: согласие и уведомление	174
4.3 Делегации для осуществления посещений	175
4.4 Подготовка посещений	177
4.5 Осуществление посещения страны	179

4.6	Отсрочка посещения места содержания под стражей ..	184
4.7	После посещения страны.....	186
4.8	Последующие посещения	190
5.	Сотрудничество с внешними акторами	191
5.1	Сотрудничество с Комитетом против пыток.....	191
5.2	Сотрудничество с другими органами и механизмами Организации Объединенных Наций	196
5.3	Сотрудничество с региональными учреждениями или организациями.....	200
5.4	Сотрудничество с Международным Комитетом Красного Креста	205
6.	Вовлечение гражданского общества во взаимодействие с ПППТ	205
6.1	Сотрудничество в рамках осуществления посещения страны ППП	205
6.2	Сотрудничество в рамках консультативных функций ППП	208
6.3	Дополнительные вопросы: состав ППП.....	210
Глава IV	Ратификация ФПКПП и назначение НПМ: сложности внутреннего плана	211
1.	Введение.....	212
2.	Зачем нужна ратификация ФПКПП?.....	213
3.	Время ратификации и выполнения ФПКПП	216
4.	Занесение ФПКПП в политическую повестку дня	219
5.	Предпосылки, определяющие выбор НПМ.....	222
5.1	Требования ФПКПП к НПМ.....	223

5.2	Оценка существующих мониторинговых органов и реестр мест содержания под стражей.....	228
6.	Содействие постоянному диалогу.....	232
6.1	Действующие акторы в области предупреждения пыток.....	232
6.2	Консультации относительно наиболее подходящего варианта НПМ	236
7.	Варианты НПМ.....	239
7.1	Новые специализированные органы	240
7.2	Национальные учреждения по защите прав человека ..	241
7.3	Национальные учреждения по защите прав человека плюс организации гражданского общества	247
7.4	Децентрализованные органы	249
7.5	Другие органы	252
8.	Законодательное закрепление мандата НПМ.....	256
9.	Меры по ратификации ФПКПП и назначению НПМ.....	260
Глава V	Операционное функционирование НПМ	261
1.	Введение.....	262
2.	Создание НПМ: первые шаги	264
3.	Рабочие методы.....	266
3.1	Превентивный подход	266
3.2	Методология посещений	267
3.3	В дополнение к посещениям мест содержания под стражей.....	270

4. Деятельность в рамках НПМ	274
4.1 Посещения	274
4.2 Доклады по результатам посещений и рекомендации..	280
4.3 Ежегодные доклады	283
4.4 Замечания по законодательной базе.....	285
5. Ресурсы	286
5.1 Финансовые ресурсы	287
5.2 Человеческие ресурсы.....	288
5.3 Материально-техническое обеспечение	291
6. Внутренняя организация	292
6.1 Прозрачная структура	293
6.2 Внутренние процедуры и раздел полномочий	294
7. Отношения с внешними акторами	297
7.1 Отношения с властями	297
7.2 Отношения с другими национальными заинтересованными сторонами.....	298
7.3 Отношения с гражданским обществом.....	299
7.4 Отношения со СМИ.....	300
7.5 Отношения с ППП.....	300
7.6 Отношения с региональными и международными акторами.....	301
7.7 Отношения с другими НПМ.....	302
8. Результаты действия НПМ	303
Приложения	305

Предисловие

Это издание посвящено одному из наиболее весомых достижений в деле защиты прав человека в последнее время: процессу, в рамках которого был принят и выполняется Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ФПКПП). Первое десятилетие XXI столетия открыло новую эру в предупреждении пыток: в декабре 2002 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла ФПКПП, а в июне 2006 г. он вступил в действие. С того времени возникло 2 новых субъекта в области предупреждения пыток: Подкомитет ООН по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ППП), договорный орган, созданный ФПКПП, и национальные превентивные механизмы (НПМы), поддержание, назначение или создание которых на национальном уровне является обязательством каждого государства-участника. Третий элемент, предусмотренный ФПКПП, - Специальный Фонд, еще предстоит формально создать с целью финансового содействия выполнению рекомендаций ППП, а также обучению и подготовке представителей НПМов.

ППП, первый из ООНовских договорных органов нового поколения в своей области, начал работу в феврале 2007 г. в составе 10 членов. В начале 2011 г. количество членов ППП увеличится до 25, в результате чего ППП станет самым большим договорным органом ООН в сфере защиты прав человека. С момента своего создания ППП разработал программу превентивных посещений и расширил свои отношения с другими акторами, в особенности с НПМами.

НПМы, являющиеся, возможно, самой важной чертой ФПКПП, создаются – целым рядом способов – в нынешних 54 государствах-участниках. На данный момент, более половины из них создали или поддержали органы, назначенные как НПМы. Некоторые государства определили уже существующие органы как берущие на себя обязанности выполнения мандата НПМов; однако в некоторых случаях приходится констатировать незначительную организационную

адаптацию или ее полное отсутствие и минимальные изменения в подходе таких органов. Другие государства создали новые органы, которые призваны взять на себя эту новую роль. В различных государствах-участниках НПМы создаются разными темпами. Некоторые НПМы уже действуют больше 2-х лет, а другие еще не заработали. Некоторые государства-участники находятся еще только в процессе создания своего НПМ (или НПМов).

Неудивительно, что существует столько моделей НПМов, сколько насчитывается государств-участников: каждый НПМ отражает традиции – культурные, исторические, правовые, политические и экономические – своей страны. Есть надежда, что такое разнообразие приведет к тому, что каждый «доморощенный» орган будет процветать в своем собственном контексте, полностью придерживаясь при этом основных принципов, закрепленных в ФПКПП.

НПМы не появляются, будучи незамедлительно готовыми взять на себя выполнение своей роли в полную силу. Только немногие из них начинают работать как много-дисциплинарная команда, с тем набором квалификации, навыков и разнообразия предыдущего опыта, который предполагается ФПКПП. Каждый НПМ будет сталкиваться с непрекращающимися трудностями по мере того, как он будет стремиться выполнять свой сложный превентивный мандат, который включает: (1) посещение всех мест лишения свободы в стране, (2) соотнесение с другими превентивными органами с учетом международных рамок ФПКПП, (3) оценку уже существующих национальных законов или их проектов (4) и составление рекомендаций государственным властям относительно путей изменения соответствующих систем с тем, чтобы обеспечить полную защиту лиц, лишенных свободы. Развитие НПМов должно рассматриваться как непрерывный процесс.

Когда уже существующий орган по защите прав человека берет на себя дополнительную роль как НПМ, ему надлежит адаптироваться таким образом, чтобы разработать по-настоящему превентивный подход. Перед такими органами встают еще более сложные задачи, чем перед теми, которые начинают с чистого листа. Хотя некоторые НПМы пользуются доверием общественности, поскольку они или

созданы на базе, или являются частью существующих национальных институтов защиты прав человека, чей авторитет и независимость прошли испытание временем, иным будет необходимо преодолеть тот скепсис, с которым гражданское общество смотрит на родственные учреждения, до этого не замеченные в критическом дистанцировании от правительства. Каждому НПМ будет необходимо разработать свою собственную идентичность как превентивного органа в национальном контексте и как части международных рамок ФПКПП.

На сегодняшний день в превентивных усилиях задействованы многие акторы: ППП, НПМы, другие международные акторы на глобальном или региональном уровне, государства-участники, а также другие акторы на национальном или локальном уровне, в том числе гражданское общество.

Все они могут воспользоваться своевременным переизданием данного Руководства по выполнению ФПКПП, которое в простой и доступной форме объясняет весь комплекс элементов ФПКПП и рассматривает варианты постепенного выполнения его положений.

Как два первых председателя ППП, мы горячо приветствуем данную обновленную инициативу Ассоциации по предотвращению пыток, которая представляет собой очень ценную поддержку всем тем, кто желает реализации видения ФПКПП: мира, в котором система превентивных механизмов обеспечивает защиту всех тех, кто лишен свободы, от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Виктор Родригес Ресчия
Председатель ППП

Сильвия Казале
Первый председатель ППП

Октябрь 2010

Благодарность

Данная публикация основана на предыдущей версии, которая была издана в 2004 г. Ассоциацией по предотвращению пыток (АПП) и Межамериканским Институтом Прав Человека (МИПЧ). Первое издание было написано Деброй Лонг и Николая Боглин Наумовичем.

АПП и МИПЧ хотели бы выразить благодарность:

- составителям второго издания Руководства, а именно Барбаре Бернат (Руководитель проектов, АПП), Дебре Лонг (Консультант, АПП), Одри Оливье (Координатор ФПКПП) и Оливии Стритер (Консультант, АПП);
- Редакционному Комитету, в который входили Барбара Бернат, Одри Оливье и Марк Томсон (Генеральный секретарь, АПП) и
- сотрудникам АПП и МИПЧ, которые редактировали и комментировали различные черновые версии.

АПП и МИПЧ также хотели бы выразить свою благодарность редактору этого Руководства Доктору Эмме-Алексе Казале-Катцман, а также Ане Хэртвиг (Издательские проекты, АПП), которая отвечала за макет издания.

Наконец, АПП и МИПЧ благодарны своим сотрудникам, которые координировали составление и публикацию данного Руководства: Одри Оливье, Мэйлин Кордеро (Издательские проекты, МИПЧ) и Мариалина Виллафранка (Издательские проекты, МИПЧ).

Введение для пользователей

В 2008 г. Ассоциация по предотвращению пыток (АПП) и Межамериканский Институт Прав Человека (МИПЧ) пришли к согласию, что нужна новая версия издания 2004 г. *Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания: Руководство по предупреждению.*

Первое издание данного Руководства стало главным инструментом кампании по достижению быстрого вступления в силу ФПКПП 22 июня 2006 года. Первая версия Руководства была издана на 7 языках и распространена по всему миру. В дополнение к ней, в 2006 г. был издан *Справочник по установлению и назначению НПМ*, также известный как *Справочник по НПМ*. По прошествии 6 лет, 54 государства являются участниками ФПКПП, а 32 из них уже назначили свои Национальные превентивные механизмы (НПМ). Еще 20 государств подписали ФПКПП и ведут диалог по вопросу, каким образом выполнять договор на национальном уровне.

Вместе с учетом последних событий во всех регионах, данное пересмотренное издание Руководства акцентирует внимание на процессе и сложностях выполнения ФПКПП; этот акцент отражен в самом названии нового издания: *Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток: Руководство по выполнению.*

Новое издание ставит целью поддержать и умножить усилия международных, региональных и национальных акторов по ратификации и выполнению ФПКПП. В нем приводятся конкретные примеры положительной практики, взятые со всего мира. Как НПМы, так и Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ППП) находятся на ранней стадии своего развития. Данное Руководство предлагает ряд дальнейших практических шагов, которые призваны помочь в выполнении превентивных мандатов как ППП, так НПМов.

Руководство состоит из 5 глав, каждая из которых может читаться по отдельности. Первая глава предлагает общее введение ФПКПП. Она заменяет описание истории ФПКПП, которое открывало первую

версию Руководства (заинтересованные читатели могут найти первое издание Руководства на сайтах АПП и МИПЧ). Как и в первом издании Руководства, во второй главе дается юридический постатейный анализ ФПКПП. Третья глава – новая: в ней детально анализируются первые годы деятельности ППП. Четвертая глава также новая: она дает руководство по процессу ратификации и выполнения ФПКПП, уделяя особое внимание назначению и установлению НПМ. Пятая глава основывается на накопленном опыте АПП по работе с НПМами: в ней рассматриваются практические вызовы и оперативные вопросы, связанные с функционированием НПМов.

Мы хотели бы воспользоваться данной возможностью, чтобы высказать признание Госпоже Элизабет Одио Бенито за ту важную роль, которую она сыграла в разработке ФПКПП, как Председатель Открытой Рабочей Группы Комиссии ООН по правам человека, ответственной за написание проекта Факультативного Протокола. Проект ФПКПП, благодаря ее усилиям ставший наилучшим компромиссом для создания новой эффективной системы предупреждения, и стал тем текстом, который был утвержден соответствующими органами ООН в 2002 г.

АПП и МИПЧ надеются, что новое Руководство будет полезным и практическим справочником для всех заинтересованных акторов, и что оно станет эффективным механизмом для умножения усилий по предупреждению пыток и других унижающих достоинство видов обращения во всем мире.

Марк К.А. Томсон
Генеральный секретарь, АПП

Роберто Куэльяр М
Исполнительный директор, МИПЧ

Октябрь 2010

Сокращения

АПП (APT)	Ассоциация по Предотвращению Пыток
ВДПЧ (UDHR)	Всеобщая декларация прав человека
ЕКонвПП (ECPT)	Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания
ЕКПП (CPT)	Европейский Комитет по предупреждению пыток
КЛДОЖ (CEDAW)	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
Конвенция против пыток (UNCAT)	Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
КПР (CRC)	Комитет по правам ребенка
КПП (CAT)	Комитет ООН против пыток
КППА (CPTA)	Комитет по предупреждению пыток в Африке
КПЧ (HRC)	Комитет по правам человека
МАКПЧ (IACHR)	Межамериканская Комиссия по Правам Человека
МЕРКОСУР (MERCOSUR)	Mercado Común del Sur) – общий рынок стран Южной Америки
МККК (ICRC)	Международный Комитет Красного Креста
МКЮ (ICJ)	Международная Комиссия Юристов
МППП (ICCPR)	Международный пакт о гражданских и политических правах
МПО (IGO)	Межправительственная организация
НУПЧ (NHRI)	Национальное учреждение по правам человека
НКПЧ (NHRC)	Национальная Комиссия по правам человека
НПМ (NPM)	Национальный превентивный механизм
НПО (NGO)	Неправительственная организация
ОБСЕ (OSCE)	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН (UN)	Организация Объединенных Наций
ППП (SPT)	Подкомитет ООН по предупреждению пыток
РАР (RIG)	Роббен-Айлендские рекомендации
УВКПЧ (OHCHR)	Управление Верховного комиссара по правам человека
ФПКПП (OPCAT)	Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
ШКП (SCT)	Швейцарский комитет против пыток

ГЛАВА I

Основные аспекты Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток

Содержание

1. Введение
2. Что представляет собой Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток?
3. Почему Факультативный протокол необходим?
4. Как развивалась концепция Факультативного протокола?
5. Как ФПКПП помогает предотвратить пытки и другие виды жестокого обращения?
6. Какие обязательства возлагаются на государства-участников ФПКПП?
7. Как работают органы ФПКПП?
8. Что входит в понятия «пытки» и «другие виды жестокого обращения»?
9. Каковы полномочия органов ФПКПП при проведении посещений?
10. Об искоренении первопричин пыток и других видов жестокого обращения

1. Введение

Международное сообщество публично и официально признало, что пытки и другие жестокие, бесчеловечные и унижающие достоинство виды обращения являются одним из самых жестоких и неприемлемых покушений на человеческое достоинство¹. В 1948 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Всеобщую декларацию прав человека (ВДПЧ) как реакцию на злодеяния, совершенные во время Второй мировой войны. Согласно статье 5 ВДПЧ, «никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию»². После принятия ВДПЧ данный запрет был неоднократно подтвержден в многочисленных национальных, региональных и международных документах³, в соответствии с которыми запрет пыток и других форм жестокого обращения является абсолютным: международное право не допускает исключений по данному запрету, включая ситуации вооруженного конфликта, чрезвычайного положения в обществе или угрозы национальной безопасности.

- 1 Для облегчения прочтения в данном руководстве под термином «другие формы жестокого обращения» понимаются «жестокие, бесчеловечные и унижающие достоинство виды обращения и наказания».
- 2 Всеобщая декларация прав человека, Док. ООН. Рез. ГА. 217А(III), Док ООН А/810, 71, 10 декабря 1948.
- 3 См. Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 7, 16 декабря 1966; Женевские конвенции 1949 г. о защите жертв вооруженных конфликтов, статьи 3.1а и 3.1с, общие для всех Конвенций; статью 147 Конвенции о защите гражданского населения во время войны; статьи 49-51 Конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях; и статьи 51-53 Конвенции об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море, 12 августа 1949 г.; Конвенцию ООН против пыток, 10 декабря 1984 г.; Конвенцию ООН о правах ребенка, статьи 37 и 39, 20 ноября 1989 г.; Американскую конвенцию прав человека, статья 5, 22 ноября 1969 г.; Межамериканскую Конвенцию по предупреждению пыток и наказанию за них, 9 декабря 1985 г.; Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, статья 3, 4 ноября 1950 г., Хельсинский заключительный акт 1975 г. (Принцип VII), 1 августа 1975 г.; Европейскую конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, 26 ноября 1987 г., совместно с Протоколами I и II к ней, 4 ноября 1993 г.; и Африканскую хартию прав человека и народов, статья 5, 26 июня 1981 г.

Более того, абсолютный запрет пыток и других форм жестокого обращения считается частью международного обычного права, т.е. он является обязательным для государств независимо от того, ратифицировали ли они какие-либо документы о правах человека или нет.

К сожалению, несмотря на длительный абсолютный запрет пыток и других форм жестокого обращения, ни одному региону мира не удалось освободиться от этих страшных форм. В 1970-х годах во время проведения переговоров по Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Конвенция против пыток)⁴ несколько международных организаций объединили свои усилия по нахождению новых и более реалистичных способов предупреждения этих нарушений. Вдохновленный результатами посещения Международным Комитетом Красного Креста (МККК) тюрем в военное время, швейцарский филантроп Жан-Жак Готье попытался создать систему регулярных посещений мест содержания под стражей по всему миру. После долгого и трудного процесса переговоров такая система была, наконец, создана 18 декабря 2002 г., с принятием Генеральной Ассамблеей ООН Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ФПКПП)⁵. В данной главе рассматриваются основные аспекты ФПКПП, благодаря которым протокол является новаторским договором в рамках системы ООН по защите прав человека.

2. Что представляет собой Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток?

Целью ФПКПП является предупреждение пыток и других форм жестокого обращения посредством установления системы регу-

4 Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Док. ООН A/RES/39/46, 10 декабря 1984.

5 Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Док. ООН A/RES/57/199, 18 декабря 2002.

лярных посещений всех мест содержания под стражей, находящихся под юрисдикцией и контролем государств-участников. На основании результатов посещений международные и национальные эксперты могут предоставлять властям государств-участников рекомендации по улучшению национальных превентивных мероприятий. ФПКПП служит дополнением к Конвенции против пыток, обусловившей создание протокола, а не ее заменой.

В отличие от других факультативных протоколов к конвенциям по защите прав человека, ФПКПП считается операционным договором, а не просто документом, устанавливающим стандарты. ФПКПП не создает механизма подачи индивидуальных жалоб, так как он уже предусмотрен статьей 22 Конвенции против пыток. ФПКПП также не требует от государств-участников предоставления периодических докладов договорному органу. Вместо этого, ФПКПП вводит практическую и дополнительную составляющую в превентивный механизм, установленный Конвенцией против пыток. Конвенция формирует устойчивые юридические рамки для борьбы с пытками и другими формами жестокого обращения и для их предупреждения, что включает общее обязательство каждого государства-участника принимать эффективные меры для предупреждения пыток и других форм жестокого обращения, а также обеспечивать определенные условия для достижения данной цели⁶. Каждое государство, ратифицировавшее Конвенцию против пыток, может и должно ратифицировать ФПКПП⁷.

Инновационность ФПКПП в рамках системы ООН по защите прав человека заключается в четырех основных аспектах.

6 Конвенция против пыток, статьи 2, 10, 11 и 16; и КПП, Общих комментарий 2, Применение статьи 2 государствами-участниками, Док. ООН CAT/C/GC/2, 24 января 2008.

7 Если государство подписало Конвенцию против пыток, оно также может подписать ФПКПП, но ратифицировать ФПКПП можно только после ратификации Конвенции. Актуальную информацию о статусе ратификации Конвенции против пыток и ФПКПП можно найти на сайте Управления Верховного комиссара ООН по правам человека: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/9.htm>.

2.1 Он делает акцент на предупреждении

Вместо того, чтобы реагировать на уже свершившиеся нарушения, ФПКПП устанавливает инновационную упреждающую систему посещений для предупреждения нарушений как таковых. Большинство существующих механизмов по защите прав человека, направленных на предупреждение пыток и других форм жестокого обращения, включая Комитет ООН против пыток (КПП), договорный орган, который проверяет применение положений Конвенции против пыток государствами-участниками, отслеживают ситуации в местах содержания под стражей в государствах-участниках только при изучении докладов и после получения заявлений о нарушениях.

Так, например, хотя КПП уполномочен проводить посещения в государствах-участниках, он может это сделать только при наличии обоснованных обвинений в систематическом применении пыток. Более того, для осуществления посещения КПП необходимо получить предварительное согласие государства. Если же государство ратифицирует ФПКПП, оно дает свое ясно выраженное согласие на проведение регулярных посещений без предварительных уведомлений международными и национальными экспертами во все виды мест содержания под стражей. Следовательно, согласно ФПКПП, для проведения посещения не требуется дополнительного разрешения или наличия поданной жалобы (о применении пыток или других форм жестокого обращения).

Превентивные посещения позволяют органам ФПКПП выявить факторы риска, проанализировать как систематические недочеты, так и модели ошибок, а также предложить рекомендации для искоренения первопричин пыток и других форм жестокого обращения. Долгосрочная цель ФПКПП – снизить вероятность жестокого обращения и тем самым создать условия, при которых применение пыток будет маловероятным.

2.2 Он предусматривает совмещение дополнительных международных и национальных усилий

Новаторство ФПКПП заключается в том, что он устанавливает систему дополнительных международных и национальных усилий.

ФПКПП учреждает международный экспертный орган в рамках ООН⁸, Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения или наказания (ППП). Он так же обязывает государства-участников сформировать или назначить национальные превентивные механизмы (НПМы) на основании ряда критериев, детально обозначенных в положениях ФПКПП⁹. Как ППП, так и НПМы призваны:

- проводить регулярные посещения мест содержания под стражей для улучшения обращения и условий содержания лиц, лишенных свободы, а также управления местами содержания под стражей для предупреждения пыток и других форм жестокого обращения;
- предлагать рекомендации по принятию превентивных мер и улучшению системы содержания под стражей;
- конструктивно сотрудничать с государствами-участниками по вопросам выполнения предложенных рекомендаций¹⁰.

Предписывая дополнительное взаимодействие между превентивными усилиями на международном и национальном уровнях и стремясь обеспечить эффективное исполнение международных стандартов на национальном уровне, ФПКПП закладывает новую важную основу в сфере защиты прав человека.

2.3 Он делает акцент на сотрудничестве, а не осуждении

Мандат органов ФПКПП основывается не на публичном осуждении уже совершенных нарушений, а на предположении сотрудничества с государствами-участниками с целью улучшить условия содержания под стражей и на мероприятиях, направленных на предупреждение нарушений. Хотя другие механизмы защиты прав человека, включая Конвенцию против пыток, также призваны установить конструктивный диалог с государствами-участниками, они

8 См. статью 2 главы II данного Руководства.

9 Данный мандат и функционирование ППП и НПМов детально рассмотрены в главах III, IV и V данного Руководства. См. обсуждение статьи 3 главы II данного Руководства.

10 См. комментарий к статьям 11 и 19 главы II данного Руководства.

основываются на публичной проверке исполнения государствами-участниками своих обязательств посредством процедуры докладов и/или системы индивидуальных жалоб. В основе системы, установленной ФПКПП, лежит долгосрочное устойчивое сотрудничество и диалог с целью оказать содействие государствам-участникам при внедрении изменений, необходимых для предупреждения пыток и других форм жестокого обращения в долгосрочной перспективе¹¹.

2.4 Он устанавливает трехстороннее сотрудничество между органами ФПКПП и государствами-участниками

Для того, чтобы обеспечить наивысший уровень защиты для всех лиц, лишенных свободы, ФПКПП устанавливает трехстороннее сотрудничество между государствами-участниками, ППП и НПМами. Данное сотрудничество описано в различных положениях ФПКПП, где оговариваются обязательства, соответствующие обязанности и точки контакта между государствами-участниками, ППП и НПМами. ФПКПП представляет собой первый международный инструмент в сфере защиты прав человека, который устанавливает подобное трехстороннее сотрудничество.

Трехстороннее сотрудничество создается посредством следующих взаимосвязанных полномочий и обязательств:

- ППП и НПМы уполномочены проводить посещения мест содержания под стражей;
- государства-участники обязаны разрешать посещения, проводимые ППП и НПМами;
- ППП и НПМы уполномочены предлагать рекомендации по изменениям;
- государства-участники обязаны принять во внимание данные рекомендации;
- ППП и НПМЫ должны иметь возможность поддерживать контакт;

11 См. комментарий к Преамбуле и статье 2(4) главы II данного Руководства.

- государства-участники обязаны способствовать непосредственному контакту (в условиях конфиденциальности, если это необходимо) между ППП и НППМами.

3. Почему Факультативный протокол необходим?

Несмотря на то, что обязательство запретить пытки и другие формы жестокого обращения ясно содержится в многочисленных документах по правам человека и считается частью обычного права, некоторые государства продолжают игнорировать свои существующие обязательства по предупреждению, запрету и наказанию актов пыток и других форм жестокого обращения. На национальном уровне эффективные и устойчивые меры по предупреждению подобных нарушений не принимаются систематически, в результате чего пытки и другие формы жестокого обращения продолжают существовать во всех регионах мира. Следовательно, крайне необходим совершенно новый подход, представленный в ФПКПП.

Новый подход сложился с учетом того, что лица, лишённые свободы, больше других подвергаются риску стать объектом пыток и других форм жестокого обращения. Так как места лишения свободы по определению закрыты от внешнего мира, лица, лишённые свободы, являются уязвимыми и тем самым наиболее подвержены риску стать объектом пыток, других форм жестокого обращения и прочих нарушений прав человека. Уважение прав лиц, заключённых под стражу¹², зависит исключительно от властей, ответственных за место содержания под стражей. Несомненно, лица, заключённые под стражу, находятся в зависимости от других людей относительно удовлетворения наиболее своих существенных потребностей. К жестокому обращению может привести ряд причин: например,

12 Термин «лицо, заключённое под стражу» в разных странах и разных международных документах используется по-разному. Для облегчения прочтения, в данном Руководстве термин «лицо, заключённое под стражу» используется в его наиболее широком смысле и обозначает лицо, лишённое свободы в результате ареста, административного задержания, содержания под стражей в ожидании суда или осуждённый, содержащийся под стражей, в соответствии со статьей 4(1) ФПКПП.

политика репрессий со стороны государства, халатность, недостаток средств, недостаточная или несоответствующая подготовка персонала, ненадлежащая система надзора. Без независимого внешнего контроля подобные нарушения могут происходить беспрепятственно. Следовательно, предпосылкой ФПКПП является следующий принцип: чем более открыты и прозрачны места содержания под стражей, тем меньше нарушений там произойдет.

4. Как развивалась концепция Факультативного протокола?¹³

В 1970-ых годах в связи с возрастающей обеспокоенностью продолжающимся, широко распространенным применением пыток и других форм жестокого обращения, была признана необходимость подписания договора против пыток и других форм жестокого обращения для кодификации норм с целью запретить и предотвратить подобные злоупотребления, а также создать механизм, привлекающий государства к ответственности за нарушения. В 1978 г. начались переговоры в рамках ООН по подготовке проекта Конвенции ООН против пыток.

Как уже отмечалось выше, идея системы международных посещений принадлежит швейцарскому банкиру и филантропу Жан-Жаку Готье. В результате всестороннего исследования существующих в мире методов борьбы против пыток и других жестоких форм обращения Жан-Жак Готье пришел к выводу, что проводимые МККК посещения военнопленных и политзаключенных оказались чрезвычайно эффективными в предупреждении нарушений, поэтому он начал добиваться поддержки для сходной системы регулярных посещений всех мест содержания под стражей. В 1977 г. Жан-Жак Готье учредил Швейцарский комитет против пыток (ШКП, который сегодня называется Ассоциация по предотвращению пыток [АПП]) как основу для своей кампании¹⁴. Эта идея привлекла внимание международных неправительственных организаций (НПО), в частности

13 Для подробного описания истории ФПКПП см. первую версию данного Руководства. Доступна на www.apt.ch.

14 Информацию по всемирной работе Ассоциации по предотвращению пыток пыток можно найти по адресу www.apt.ch.

Международной амнистии и Международной комиссии юристов (МКЮ), которые, в свою очередь, заручились сотрудничеством ряда государств – таких, как **Швейцария, Швеция и Коста-Рика.**

Изначально планировалось включить положение о механизме международных посещений в текст проекта Конвенции против пыток. Однако было ясно, что многие государства выступят решительно против неограниченных проверок своих учреждений содержания под стражей, поэтому сторонники Конвенции решили не настаивать на включении механизма посещений в текст проекта конвенции. Вместо этого Найэл МакДермот, Генеральный секретарь МКЮ, убедил Жан-Жака Готье, что для создания механизма международных посещений¹⁵ было бы разумнее отстаивать подписание специального Факультативного протокола к Конвенции против пытокуже после ее принятия. В марте 1980 г. Коста-Рика взяла на себя инициативу и официально представила на рассмотрение ООН проект Факультативного протокола к Конвенции против пыток¹⁶. Однако проект был представлен с предложением отложить его рассмотрение до момента принятия Конвенции против пыток, чтобы избежать задержек в утверждении самой конвенции.

Хотя идея формирования механизма международных посещений под эгидой ООН была отложена, в Европе она стала движущей силой. В 1983 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла подготовленный ППП и МКЮ текст проекта по созданию системы посещений в рамках Совета Европы. 26 июня 1987 г. после переговоров Совет Европы принял Европейскую конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКонвПП).¹⁷ Данная

15 Niall McDermot, *How to enforce the Torture Convention: How to make the International Convention Effective*, Швейцарский комитет против пыток и Швейцарская комиссия юристов, Женева, 1980, с. 18-26; и АРТ, *Letting in the light, 30 years of Torture Prevention*, АПП, Женева, 2007.

16 Проект Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Док. ООН E/CN.4/1409, 8 марта 1980.

17 Европейская Конвенция по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, ЕКПП

Конвенция учредила Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП), мандат которого включает в себя посещение мест содержания под стражей в государствах-членах Совета Европы, ратифицировавших ЕКонвПП.¹⁸

Предпринималась попытка сформировать сходную систему на территории Северной и Южной Америки, однако, несмотря на то, что в 1985 г. была принята Межамериканская Конвенция по предупреждению пыток и наказанию за них¹⁹, она не предусматривала систему регулярных превентивных посещений.

После того, как Конвенция против пыток вступила в силу в 1987 г., начали предприниматься попытки возродить идею механизма международных посещений в рамках ООН. В 1992 г. Комиссия ООН по правам человека приняла резолюцию²⁰ учредить открытую Рабочую группу по составлению проекта Факультативного протокола к Конвенции против пыток. Рабочая группа была открыта для всех государств-членов ООН, а также соответствующих НПО и других экспертов. Как это и предполагалось, переговоры внутри Рабочей группы проходили напряженно и долго: на протяжении восьми лет велись переговоры, чтобы согласовать вопрос по учреждению эффективного международного органа посещений. Несмотря на огромные усилия ряда государств и неправительственных организаций, переговоры зашли в тупик из-за противодействия других государств.

Однако в 2001 г. делегация Мексики при поддержке других стран Латинской Америки представила проект, который включал в себя инновационный элемент, что оживило обсуждение. Данный проект предполагал систему регулярных посещений на основании

Док. Inf/C (2002) Страсбург, 26.XI.1987, с поправками в соответствии с Протоколами №1 (European Treaty Series №151) и №2 (European Treaty Series №152).

18 Информацию о ЕКПП можно найти по адресу www.cpt.coe.int.

19 Межамериканская Конвенция по предупреждению пыток и наказанию за них, А-51, Организация Американских государств, Treaty Series No 67, вступила в силу 28 февраля 1987 г., перензано в Основных документах относительно прав человека в межамериканской системе, OEF/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 at 83, 1992.

20 Комиссия по правам человека, Резолюция 1992/43, 3 марта 1992.

превентивных посещений в рамках механизма международных посещений, а также возлагаемое на государства обязательство учредить национальные органы для осуществления посещений. Члены Рабочей группы по-разному отнеслись к предложенному компромиссу. Стремясь завершить написание проекта, Председатель Рабочей группы представила в 2002 г. альтернативный текст, сочетавший международный и национальные элементы исходного проекта и проекта, предложенного Мексикой. Хотя Рабочая группа не пришла к консенсусу по данному тексту, многие государства и НПО считали проект, предложенный Председателем, единственной надеждой для создания системы регулярных превентивных посещений. В результате, в марте 2002 г. текст, предложенный Председателем, был представлен на рассмотрение Комиссии ООН по правам человека вместе с резолюцией, призывающей представить текст Генеральной Ассамблее ООН для окончательного утверждения. После многочисленных дебатов и голосований с серьезными расхождениями во мнениях в Комиссии ООН по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН приняла ФПКПП большинством голосом 18 декабря 2002 г.²¹ 22 июня 2006 г. 20-ая страна ратифицировала ФПКПП, и он вступил в силу.²²

5. Как ФПКПП помогает предотвратить пытки и другие формы жестокого обращения?

Конвенция против пыток содержит множество положений по предотвращению пыток и других форм жестокого обращения. В своей интерпретации статей 2 и 11 КПП подчеркивает, что обязательное

21 127 государств проголосовали в поддержку ФПКПП, 42 воздержались и только 4 государства проголосовали против ФПКПП, а именно: Маршалловы острова, Нигерия, Соединенные Штаты Америки и Палау. Список голосов по ФПКПП в ООН содержится в первой версии данного руководства, доступной по адресу www.art.ch. Информацию по окончательному голосованию Генеральной Ассамблеи ООН можно найти в Приложении 3 данного Руководства.

22 На момент написания данного Руководства, ФПКПП ратифицирован 57 странами. Подробности по статусу ратификации можно найти на сайте <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/9.htm>.

для государств-участников Конвенции посещение мест содержания под стражей является только частью всеобъемлющей превентивной системы²³.

ФПКПП предназначен для оказания практического содействия государствам-участникам Конвенции против пыток в выполнении взятых обязательств по предупреждению пыток и других форм жестокого обращения.

5.1 Эффективность посещений мест содержания под стражей как инструмент предупреждения

Обширный опыт таких организаций, как МККК и ЕКПП показал, что регулярные посещения мест содержания под стражей могут быть чрезвычайно эффективным способом предупреждения пыток и других форм жестокого обращения. Вероятность оказаться подверженным заранее незаявленной внешней инспекции может вызвать важный сдерживающий эффект. Более того, посещения дают возможность независимым экспертам лично, а не через посредников, изучить условия обращения с лицами, лишенными свободы, и условия, в которых они содержатся. На основании конкретных наблюдений и частных бесед с лицами, лишенными свободы, эксперт может дать реалистичные, практические рекомендации и вступить в диалог с властями для улучшения ситуации. Помимо этого, посещения из внешнего мира могут стать важным источником моральной поддержки для лиц, лишенных свободы.

Цель ФПКПП – не указывать на отдельные государства и не порицать их за нарушения, а конструктивно сотрудничать с государствами-участниками для достижения устойчивых улучшений. Чтобы заручиться доверием и построить положительное сотрудничество, при желании государства-участника ППП уполномочен работать с ним конфиденциально. Государства-участники не только имеют обязательство сотрудничать с ППП и НПМами, но это также отвечает их интересам. Оказывая содействие механизмам по определению конкретных изменений, необходимых для улучшения системы

23 См. КПП, Общий комментарий №2; и *Torture in International Law: A guide to Jurisprudence* ('*Jurisprudence Guide*'), АПП, Женева, 2008, с. 25-26.

содержания под стражей, в долгосрочной перспективе государства могут продемонстрировать свою приверженность предупреждению пыток и других форм жестокого обращения.

5.2 Комплексный подход к предупреждению

Посещения мест содержания под стражей должны быть центральной частью любой превентивной системы. Однако одних только посещений не достаточно, чтобы предупредить пытки и другие формы жестокого обращения. Как отмечается в статье 2 Конвенции против пыток, предупреждение пыток и других форм жестокого обращения требует комплекса законодательных, административных, юридических и других мер. Предупреждение направлено на искоренение первопричин пыток и других форм жестокого обращения, и для успешного предупреждения необходимо использовать комплексный подход, направленный на общество в целом. Цель предупреждения – снизить вероятность пыток и других форм жестокого обращения и тем самым создать условия, при которых применение пыток будет маловероятным.

Формирование всесторонней стратегии по предупреждению пыток и других форм жестокого обращения требует комплексного подхода, состоящего из трех общих взаимосвязанных элементов:

- юридическая система, государственная политика и совместные концепции лучших способов запрещения и предупреждения пыток и других форм жестокого обращения, которые
- исполняются акторами (например, судьями и полицией), чье положение является подходящим для деятельности по предупреждению пыток
- посредством механизмов мониторинга соответствующих законов и их применения.

5.2.1 Юридические и политические рамки, которые обеспечивают уважение запрета

Каждая превентивная стратегия основывается на юридической системе, которая запрещает и предотвращает пытки и другие формы жестокого обращения. Пытки и другие формы жестокого

обращения полностью запрещены в международном праве, и государства обязаны отразить международный запрет в своей конституции и/или законодательстве. В соответствии с положениями Конвенции против пыток, пытки должны считаться преступлением и наказываться должным образом. Более того, доказательства, полученные посредством пыток или других форм жестокого обращения, должны быть признаны неприемлемыми в судопроизводстве, поскольку это позволит устранить одну из основных причин совершения подобных нарушений.

При формировании юридических положений по предупреждению пыток и других форм жестокого обращения особенно важны общие направления государственной политики, к примеру, план действий по защите прав человека, а также специальные аспекты государственной политики, которые затрагивают вопросы содержания под стражей. Так, государственная политика по отношению к уголовным преступлениям (например, политика нулевой терпимости), наркоманам, правосудию по делам несовершеннолетних, иммиграции, а также по вопросам психического здоровья и общественного здоровья (например, относительно ВИЧ-инфицированных) может иметь важное прямое или опосредованное влияние на предупреждение пыток.

5.2.2 Выполнение запрета

Чтобы бороться с безнаказанностью и обеспечить выполнение юридических запретов на практике, необходимо принимать различные меры. Для лиц, лишенных свободы, должен быть создан ряд процессуальных гарантий. Например, с самого момента заключения под стражу человеку должны быть предоставлены средства и возможности уведомить третье лицо и иметь доступ к адвокатам²⁴ и врачам. Кроме того, процедуры и правила должны регулярно пересматриваться и при необходимости исправляться. Надлежащее выполнение также подразумевает, что все официальные лица,

24 Дополнительную информацию можно найти в Юридическом инструктаже АПП, *Legal Safeguards to Prevent Torture: The Rights of Access to Lawyers for Persons Deprived of Liberty*, Серия юридического инструктажа, АПП, Женева, март 2010; доступен по ссылке www.apt.ch.

задействованные в лишении свободы, должны пройти соответствующую подготовку по вопросам как запрета пыток и других форм жестокого обращения, так и их профессиональной ответственности по предупреждению подобных нарушений. Наконец, выполнение юридического запрета (запретов) подразумевает неприемлемость нарушений и соответствующее наказание. Если этого не происходит, формируется культура безнаказанности, что подрывает как силу соответствующих законов, так и их выполнение.

5.2.3 Механизмы контроля: обязательство защищать людей от пыток и других форм жестокого обращения.

Однако наличия юридических рамок, требования которых выполняются, не достаточно, чтобы не допустить проявлений пыток и других форм жестокого обращения. Необходима постоянная бдительность, так как всегда существует вероятность злоупотреблений. Даже в благоприятных условиях механизмы контроля необходимы для обнаружения предупреждающих знаков и, после их обнаружения, для предложения коррективных действий. Пытки и другие формы жестокого обращения обычно применяются тайно, поэтому чрезвычайно важно содействовать прозрачности. Ряд дополнительных мер обязателен для содействия эффективной прозрачности, включая, например, установление независимого мониторинга за местами содержания под стражей, доступные и эффективные механизмы подачи жалоб, информационные сообщения в СМИ, кампании и активность гражданского общества.²⁵

Предупреждение пыток и других форм жестокого обращения – сложный процесс, охватывающий различные, но взаимосвязанные меры и стратегии. В отличие от других договоров или договорных органов, которые часто предъявляют к государствам-участникам требования, но не предлагают рекомендаций по выполнению, ФПКПП предлагает средства внесения изменений на национальном уровне. Таким образом, органы ФПКПП уполномочены не только проводить посещения мест содержания под стражей, но и

²⁵ Дополнительная информация о природе обязательств государств по запрещению и предупреждению пыток и других форм жестокого обращения в рамках международного права размещена в АПП, *Jurisprudence Guide*.

предлагать государствам-участникам консультации и другое содействие (например, подготовку сотрудников), чтобы искоренить первопричины пыток или других форм жестокого обращения, вне зависимости от того, было ли в недавнее время проведено посещение (если вообще посещение имело место).²⁶

ППП признал важность комплексного подхода к предупреждению и четко обозначил, что считает свои полномочия не ограниченными комментариями о ситуации в местах содержания под стражей во время посещений. ППП также обозначил, что помимо комментирования текущей ситуации, включая условия содержания под стражей, его полномочия распространяются на анализ «правовых и системных особенностей» государств-участников для обнаружения существующих слабых мест в защите и гарантиях, которые должны быть усилены²⁷. При этом важно, чтобы такой широкий подход дублировался НПМами. ФПКПП содержит специальные требования к НПМам по реакции на ситуацию, наблюдаемую во время посещений, и по комментированию соответствующего национального законодательства, что является основой их превентивного мандата.²⁸

Кроме этого, в качестве дополнительной помощи государствам-участникам, стремящимся привести в исполнение национальные превентивные меры, учреждается Специальный фонд по поддержке программ по обучению и подготовке НПМов, служащий также для оказания практической помощи государствам-участникам в полном выполнении рекомендаций ППП.²⁹

26 См. комментарий к статьям 11 и 20 главы II данного Руководства.

27 ППП, Первый ежегодный доклад Подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, февраль 2007 – март 2008, Док. ООН САТ/С/40/2, 14 мая 2008, §12.

28 См. комментарий к статье 19(с) главы II данного Руководства.

29 См. комментарий к статье 26 главы II данного Руководства.

6. Какие обязательства возлагаются на государства-участников ФПКПП?

Когда государство становится участником ФПКПП, на него не возлагается дополнительных требований по отчетности: государства-участники не должны представлять ППП периодические доклады. Вместо этого, ФПКПП устанавливает ряд обязательств практического характера. Обязательства государств-участников ФПКПП можно подразделить на семь широких категорий. Данные категории касаются обязательств каждого государства-участника:

1. создать, назначить или поддержать НПМ (или НПМы);
2. открыть все места содержания под стражей, находящиеся под юрисдикцией и контролем государства-участника, для внешнего инспектирования со стороны НПМа(ов) и ППП;
3. содействовать контактам между НПМом(ами) и ППП;
4. предоставлять информацию НПМу(ам) и ППП относительно внутренних процедур содержания под стражей и превентивных мер;
5. принимать во внимание рекомендации со стороны НПМа(ов) и ППП;
6. взаимодействовать с НПМом(ами) и ППП; и
7. публиковать ежегодный доклад НПМа(ов).

Данные обязательства являются практическими по своему характеру: они способствуют выполнению превентивных полномочий ППП и НПМов. Кроме того, данные обязательства вытекают из главной цели по установлению сотрудничества и трехсторонних отношений между государствами-участниками, ППП и НПМами. Этот комплексный подход основывается на понимании того, что эффективное предупреждение требует коммуникации и координации для установления системы, которая предоставит как можно большую защиту самым широким категориям лиц, лишенных свободы³⁰.

30 Более подробное обсуждение отношений сотрудничества содержится в разделах 2.2-2.4 данной главы, а также в главе III, особенно в разделах 3.3.2, 4.5.1 и 4.7.2. См. также комментарий к статьям 1, 3, 11 (b)(ii), 12(c), 16(1) и 20(f) главы II данного Руководства.

7. Как работают органы ФПКПП?

7.1 ППП³¹

ППП был учрежден 18 декабря 2006 г., когда государствами-участниками были избраны 10 первых экспертов-членов Подкомитета. После ратификации и подписания ФПКПП 50 странами, ППП будет состоять из 25 членов³².

Широкие превентивные полномочия ППП основываются на двух взаимосвязанных функциях: консультативная функция (т.е. проводить консультации по вопросам, связанным с НПМами, и по вопросам внутренних превентивных мер в целом) и операционная функция (т.е. выполнять внутристрановые миссии и осуществлять мониторинг за местами содержания под стражей).

Помимо того, что в полномочия ППП входит предоставление рекомендаций и замечаний с целью улучшения защиты лиц, лишенных свободы, ППП играет также важную консультативную роль в учреждении, назначении и работе НПМов. В отношении НПМов роль ППП можно подразделить на 4 ключевые измерения:

- консультативная помощь государствам-участникам по учреждению или назначению НПМов;
- консультативная помощь государствам-участникам по работе НПМов;
- консультативная помощь непосредственно НПМах по вопросам их полномочий и эффективной работы;
- консультативная помощь по вопросам мер, необходимых для защиты лиц, лишенных свободы; и
- тренинги для НПМов³³.

31 Подробное описание превентивного мандата ППП содержится в главе III данного Руководства, особенно в разделе 2.1.

32 В соответствии со статьей 5.1 ФПКПП, после ратификации протокола 50-ой страной число членов ППП возрастет до 25 в 2011 г. Список действующих членов ППП можно найти по адресу <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm#membership>.

33 См. комментарий к статье 11 главы II данного Руководства.

В качестве первого шага для выполнения такого ответственного аспекта своего мандата, ППП выпустил ряд предварительных указаний по учреждению НПМов с целью оказать содействие государствам-участникам и другим акторам, вовлеченным в процесс принятия решений относительно НПМов.³⁴

Как уже отмечалось, в полномочия ППП входит проведение внутри-страновых миссий на территории государств-участников с целью мониторинга ситуации с лишением свободы (включая посещения мест содержания под стражей), а также консультации по выполнению ФКПП (включая сотрудничество с НПМами). По результатам посещения страны ППП пишет доклад и представляет его соответствующим властям. Доклад будет являться конфиденциальным до тех пор, пока соответствующее государство-участник не даст свое согласие на его публикацию или откажется сотрудничать с ППП³⁵, ППП может также проводить краткие последующие посещения между своими регулярными, периодическими миссиями в страну.³⁶

7.2 НПМы

Национальный элемент превентивного подхода ФКПП основывается на обязательстве государств-участников учредить, назначить или поддержать НПМы с полномочиями, сходными с полномочиями ППП. В соответствии со статьей 17 ФКПП, государство-участник должно учредить НПМ (или НПМы) в течение года после ратификации или присоединения³⁷. Для того, чтобы гарантировать эффективную и независимую работу

34 Подробное описание деятельности ППП содержится в главе III данного Руководства, особенно в разделе 3.3. Предварительные указания ППП по текущему формированию НПМов содержится в Приложении 2 данного Руководства.

35 Подробное описание принципа конфиденциальности применимо к работе ППП содержится в разделах 9.1.2. и 10 данной главы. См. также комментарий к статье 16(1) главы II данного Руководства и объяснение работы ППП в главе III, в частности разделах 3.2. и 4.7.2-3, относительно конфиденциальности.

36 См. статью 13(4), включая комментарий, главы II данного Руководства.

37 Первые 20 государств-участников ФКПП должны были создать или назначить НПМы до 22 июня 2007. В действительности только несколько государств смогли уложиться в указанные сроки. Список назначенных НПМов находится по адресу <http://www.apt.ch/content/view/138/152/lang,en/>.

НПМов, ключевым моментом чего является обеспечение их свободы от ненадлежащего вмешательства, ФПКПП устанавливает, впервые в рамках международного инструмента, особые обязательства и гарантии, которые должны обеспечиваться государствами-участниками по отношению к осуществляющим посещения национальным органам³⁸. ФПКПП не диктует единой формы, которую должны принять данные механизмы, чем оставляется возможность для государств-участников назначить один или несколько органов по своему выбору, включая новые специализированные органы, существующие комиссии по защите прав человека, офис омбудсмена, парламентские комиссии. Однако каждый национальный механизм, независимо от формы своего воплощения, должен быть приведен в соответствие с минимальными гарантиями и полномочиями, зафиксированными в ФПКПП.³⁹

Как отмечалось выше, создание государствами-участниками НПМов в той или иной форме является новшеством, которое значительно усиливает ФПКПП как превентивный инструмент⁴⁰. Включение НПМов в превентивную систему ФПКПП позволило преодолеть реальное практическое препятствие, содержащееся в изначальной концепции ФПКПП, согласно которой посещения должны были проводиться только ППП. Изначальная концепция не учитывала тот факт, что международный орган будет не в состоянии проводить посещения мест содержания под стражей с частотой, достаточной для эффективного исполнения своего мандата⁴¹. В то же время НПМы в силу своей природы находятся внутри государств-участников, они могут проводить более частые посещения и поддерживать более регулярный и устойчивый диалог с ответственными за уход и надзор за лицами, лишенными свободы.⁴²

38 См. статьи 18-23, особенно статью 18.

39 Более подробная информация о работе ППП и НПМов содержится в главах III и IV данного Руководства. Подробное описание создания и назначения НПМов содержится в АПП, NPM Guide.

40 Nowak and McArthur, The UNCAT, с. 923.

41 Nowak and McArthur, The UNCAT, с. 923.

42 Nowak and McArthur, The UNCAT, с. 923. См. также комментарий к статье 3

7.3 Сотрудничество между ППП и НПМами

В основе ФПКПП лежит принцип сотрудничества и конструктивного диалога. Ключевое практическое следствие этого принципа заключается в том, что ППП и НПМы должны дополнять друг друга в своей деятельности. Для улучшения сотрудничества ППП и НПМы обязаны установить непосредственный контакт и обмениваться информацией, что при необходимости может происходить конфиденциально⁴³. Важным измерением сотрудничества являются уникальные полномочия ППП оказывать содействие и предоставлять консультации непосредственно государствам-участникам по вопросам создания и эффективного функционирования НПМов, а также предлагать помощь в профессиональной подготовке и техническую помощь напрямую НПМам с целью усиления их возможностей.⁴⁴

8. Что входит в понятия «пытки» и «другие виды жестокого обращения»?

Цель ФПКПП – предотвратить пытки и другие виды жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания. Статья 1 Конвенции против пыток определяет пытки как преступление в международном праве:

«пытка» означает любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом,

главы II данного Руководства.

43 См. комментарий к статье 11 главы II данного Руководства.

44 Более подробно в разделах 9.1-11 данной главы, а также в разделе 3.3 главы III.

выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия. В это определение не включаются боль или страдания, которые возникают лишь в результате законных санкций, неотделимы от этих санкций или вызываются ими случайно.⁴⁵

Данная статья выделяет три основных элемента в своем определении пыток как преступлений:

- должна причиняться сильная физическая или психологическая боль или страдание;
- боль или страдание должны причиняться с целью или по причине, основанной на дискриминации любого характера; и
- боль или страдание должны причиняться государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия.

Различные документы на международном и региональном уровнях содержат альтернативные определения «пыток». Однако три элемента, обозначенные выше, являются общими для всех определений. Принятый в международном праве подход необходим, чтобы избежать создания исчерпывающего списка действий, которые могут быть причислены к пыткам, поскольку подобный список может оказаться слишком ограниченным по своему охвату, и тем самым может оказаться неспособным должным образом реагировать на развитие технологий и ценностей в обществе.⁴⁶

В отличие от пыток, другие формы жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания не имеют четкого определения в Конвенции против пыток. Она просто

45 Конвенция против пыток, статья 1(1). Важно отметить, что действие не может объясняться как законное только в рамках национального права, оно также должно удовлетворять международные стандарты.

46 Более подробная информация по определению пыток содержится в АПП, *The Definition of Torture: Proceedings of an Expert Seminar*, АПП, Женева, 2003; и Nigel Rodley, *The Treatment of Prisoners under International Law*, Oxford University Press, Оксфорд, 1999, сс. 75-107. Также АПП, *Jurisprudence Guide*, сс. 7-13.

называет их действиями, которые не подпадают под определение пыток в соответствии со статьей 1.⁴⁷ Международные эксперты высказывают убедительное мнение, что подобные действия можно отличать от пыток, если они не были совершены с определенной целью любого характера.⁴⁸

Отсутствие четкого определения «других форм жестокого обращения» предполагает, что другие формы нарушений, которые могут не подпадать под строгое определение пыток как преступления в рамках Конвенции против пыток, но тем не менее, вызывают страдание у людей, также являются абсолютно запрещенными. Это позволяет создать максимально возможную защиту против различных оскорблений человеческого достоинства. С течением времени широкий спектр форм обращения и наказания был признан жестоким, бесчеловечным или унижающим человеческое достоинство, при этом юриспруденция международных и региональных органов и экспертов по защите прав человека оказалась чрезвычайно полезной при выявлении форм обращения и наказания, которые рассматриваются как жестокие, бесчеловечные или унижающие человеческое достоинство виды обращения и наказания. Например, несоответствующие условия содержания под стражей (переполненность и др.), отсутствие должных санитарных условий, недостаток света, физических упражнений, использование определенных видов механических приспособлений, ограничивающих телодвижение, осквернение религиозных символов и изданий; чрезмерное применение силы при подавлении бунтов также при определенных обстоятельствах рассматриваются органами по защите прав человека как жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство человека обращение или наказание.⁴⁹

Однако следует иметь в виду, что при работе в рамках превентивной системы обычно нет необходимости разграничивать акты пыток от

47 Конвенция против пыток, статья 16..

48 АПП, *The Definition of Torture: Proceedings of an Expert Seminar*, с. 18 и сс. 58-59.

49 Более подробная информация по определению пыток и других форм жестокого обращения содержится в АПП, *Jurisprudence Guide*, сс. 7-13, см. также Nowak and McArthur, *The UNCAT*, сс. 28-29.

других форм жестокого обращения, так как и то, и другое полностью и в любое время запрещены в соответствии с международным правом. Более того, обозначение действий как пыток или других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинство обращения или наказания может помешать установлению конструктивного диалога с властями и/ или персоналом мест содержания под стражей, так как обсуждение сводится главным образом к определениям, а не к поискам решений проблемы.

ППП подтвердил, что его превентивные полномочия не будут сдерживаться строгим применением определений. По заявлению ППП, «масштаб превентивной работы велик и охватывает нарушения любого характера прав лиц, лишенных свободы, которые, оставленные без контроля, могут перерасти в пытки и другие жестокие, бесчеловечные и унижающие человеческое достоинство виды обращения и наказания»⁵⁰. ППП рекомендует также отображать изложенный широкий подход в работе НПМов.

9. Каковы полномочия органов ФПКПП при проведении посещений?

9.1 Какие типы мест содержания под стражей подлежат посещению в соответствии с ФПКПП?

ФПКПП дает очень широкое определение термину «место содержания под стражей»⁵¹ для того, чтобы обеспечить защиту всех лиц, лишенных свободы (т.е. заключенных) при любых обстоятельствах. Это означает, что посещения со стороны ППП и НПМов могут осуществляться не только в тюрьмы и на полицейские участки, но и на такие объекты, как места содержания под стражей в ожидании суда, центры содержания подростков, места административного задержания, станции сил безопасности, центры содержания мигрантов и лиц, ищущих убежища, транзитные зоны аэропортов, контрольно-пропускные пункты в приграничной зоне,

50 ППП, Первый ежегодный доклад, §12.

51 Более подробный анализ данного вопроса приводится в статье 4 главы II данного Руководства.

психиатрические больницы, дома социального ухода. Широта полномочий ППП и НПМов также распространяется на неофициальные и тайные места содержания, где люди являются особенно уязвимыми к различным видам злоупотреблений. Учреждения, где лица лишены или могут быть лишены свободы и помещены под общественное или частное наблюдение, являются объектами посещений органами ФПКПП.⁵²

9.2 Полномочия при проведении посещений

С ратификацией ФПКПП государство дает согласие на посещение любого места содержания под стражей, находящегося в его юрисдикции или под его контролем, обоими видами органов без дополнительного предварительного разрешения на посещение.⁵³ Эксперты ППП и НПМа(ов) имеют соответствующие полномочия проводить частные беседы наедине и без свидетелей с любыми лицами по их выбору, включая лиц, лишенных свободы, персонал места содержания под стражей, медицинский персонал, адвокатов, членов семей заключенных, бывших заключенных.⁵⁴ Экспертам, проводящим посещение, должен быть предоставлен неограниченный доступ к полному перечню всех заключенных и другим соответствующим документам.⁵⁵ Группе, проводящей посещение, должен быть разрешен осмотр всей территории, относящейся к месту содержания под стражей.⁵⁶

Несмотря на то, что ППП и НПМам предоставлены, согласно ФПКПП, аналогичные права и обязанности, полномочия ППП и НПМов существенно отличаются, причиной чему служит противопоставление соответственно международного и национального уровней их работы.

9.3 Регулярность и программа посещений

Как международный орган, ППП обладает полномочиями

52 См. анализ статьи 4(2) главы II данного Руководства.

53 См. комментарий к статьям 1 и 4 главы II данного Руководства.

54 См. комментарий к статьям 1 и 4 главы II данного Руководства.

55 См. комментарий к статьям 1 и 4 главы II данного Руководства.

56 См. комментарий к статьям 1 и 4 главы II данного Руководства.

осуществлять миссии на территории всех государств-участников ФПКПП с целью проводить посещения мест содержания под стражей, предоставлять консультации по учреждению и работе НПМов, непосредственно пересматривать превентивные меры.⁵⁷ Естественно, ППП не может проводить посещение мест содержания под стражей на территории государств-участников с той же частотой, что и НПМы. Например, после нескольких лет работы в условиях ратификации ФПКПП 50 государствами-участниками, ППП заявил, что планирует проводить 10 миссий на территории государств-участников каждые 12 месяцев, тем самым ППП сможет посещать каждое государство-участника каждые четыре или пять лет при условии, что Генеральная Ассамблея ООН одобрит соответствующий бюджет.⁵⁸ С другой стороны, предполагается, что, принимая во внимание их национальную направленность, НПМы будут проводить более частные посещения мест содержания под стражей, находящихся под юрисдикцией соответствующих государств-участников.

В результате, в отличие от НПМов, ППП наделен полномочиями (в соответствии со статьей 13) устанавливать «программу посещений» для определения времени, когда отдельные государства-участники станут объектами внутристрановых миссий. Согласно статье 13, ППП был обязан выбрать первые государства-участники, куда будут осуществлены внутристрановые миссии, путем жеребьевки, чтобы избежать любых обвинений в предвзятости.⁵⁹ После этого ППП пришел к соглашению, что, согласно его правилам и процедурам, последующие внутристрановые миссии будут определяться с учетом следующих соображений: дата ратификации; создание государством-участником НПМа(-ов); географическое

57 См. комментарий к статье 11 главы II данного Руководства.

58 ППП, Третий ежегодный доклад Подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, апрель 2009 - март 2010, Док. ООН CAT/C/44/2, 25 марта 2010, §21.

59 Первыми странами, принимавшими посещения ППП, стали Маврикий, Мальдивы, Бенин и Швеция. Более подробная информация находится по адресу <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>

распределение мест содержания под стражей, находящихся под юрисдикцией и контролем государства-участника; размер и сложность государства; наличие регионального превентивного мониторинга; поступление срочных сообщений соответствующим органам и организациям по защите прав человека.⁶⁰ После составления программа национальных миссий ППП обнаружится, а соответствующим государствам-участникам отправляется уведомление, чтобы те могли обеспечить практическое развертывание миссии.⁶¹

9.4 Что происходит после посещения?

В конце посещения, проведенного ППП или НПМом, соответствующий орган представляет доклад по своим выводам, включая рекомендации для внесения изменений⁶². Доклад по результатам посещения является чрезвычайно важным средством для установления и поддержания диалога с соответствующими властями и для оценки улучшений в системе содержания под стражей государства-участника. Целью является установление долгосрочного сотрудничества с соответствующими властями (такими, как министерства юстиции, внутренних дел и/или безопасности, а также тюремными органами) для работы по выполнению рекомендаций органов ФПКПП. Так как ФПКПП в первую очередь стремится оказать содействие государствам-участникам в формировании практических и реалистичных мер по предупреждению пыток и других форм жестокого обращения, эффективность ФПКПП как превентивного инструмента основывается на предпосылке непрерывного конструктивного сотрудничества. Тем самым, протокол возлагает определенные обязательства на государства-участников по вступлению в диалог с НПМами и ППП по вопросам предложенных рекомендаций и возможных мер по их выполнению.⁶³

Для создания атмосферы взаимного уважения и сотрудничества,

60 ППП, Третий ежегодный доклад, §20.

61 ППП, Первый ежегодный доклад, §14. См. также ФПКПП, статья 1; и раздел 4.4 главы III данного Руководства.

62 См. обсуждение в статье 16 главы II данного Руководства.

63 См. комментарий к статьям 12 и 22 главы II данного Руководства.

доклады ППП по результатам внутристрановых миссий представляются соответствующим властям конфиденциально. Конфиденциальность дает возможность государствам-участникам исправить проблемы и внести изменения, не подвергаясь международному общественному осуждению, что побуждает большее число государств вступать в диалог с ППП и соответствующим НПМ(-ами). Однако государства-участники могут разрешить публикацию докладов ППП по результатам посещений⁶⁴. Например, Швеция, одно из первых государств-участников, принимавших внутристрановую миссию ППП, дала разрешение на обнародование доклада⁶⁵. ППП может также опубликовать доклад, если государство-участник решает обнародовать часть доклада. Более того, если государство отказывается сотрудничать с ППП или во время посещения, или по его окончанию (т.е. отказывается работать над улучшением ситуации в местах содержания под стражей в соответствии с рекомендациями ППП), ППП может запросить КПП сделать публичное заявление и/или опубликовать доклад по результатам посещения после консультаций с заинтересованным государством-участником.⁶⁶

В свою очередь, доклады НПМов не подчиняются принципу конфиденциальности. НПМы могут решить опубликовать доклад по результатам посещения полностью или частично: стратегия НПМов относительно обнародования или конфиденциальности доклада зачастую является важнейшим аспектом методов их работы. Тем не менее, государства-участники обязаны публиковать и распространять ежегодные доклады соответствующего НПМа(ов)⁶⁷. Данное положение не вступает в конфликт с принципом независимости НПМов, так как НПМы могут самостоятельно публиковать свои ежегодные доклады, но обеспечивает гарантию,

64 См. обсуждение в статье 16 главы II данного Руководства.

65 ППП, доклад по результатам посещения Швеции Подкомитетом по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Док. ООН, CAT/OP/SWE/1, 10 сентября 2008.

66 ФПКПП, статья 16(4).

67 См. комментарий к статье 23 главы II данного Руководства.

что ежегодные доклады НПМов будут опубликованы и распространены. Это дает возможность НПМам работать прозрачно. В долгосрочной перспективе распространение ежегодных докладов также призвано улучшить национальную значимость работы НПМов.

10. Об искоренении первопричин пыток и других форм жестокого обращения

Становясь участником ФПКПП, государство не только дает разрешение на посещение мест содержания под стражей, но и обязуется получать и принимать во внимание рекомендации и замечания ППП и НПМ относительно любых изменений или действий, необходимых для предупреждения пыток или других форм жестокого обращения. В самом широком смысле следует понимать, что данное положение включает в себя предоставление рекомендаций по ряду законодательных, юридических, административных и других мер, необходимых, как это обозначено в Разделе 5.2, для формирования комплексной превентивной системы.

Хотя и ППП, и НПМы уполномочены предоставлять рекомендации по превентивным мерам в целом, ППП обладает дополнительной особой функцией: в его полномочия также входит предоставление рекомендаций относительно НПМов.⁶⁸ Это дополнительное полномочие ППП укрепляет в соответствии с положениями ФПКПП трехсторонние отношения между государствами-участниками, ППП и НПМами. Этот аспект роли ППП важен для полной реализации цели ФПКПП установить систему дополнительных международных и национальных усилий по предупреждению пыток и других форм жестокого обращения.

68 Более подробная информация содержится в разделах 6.1 и 6.2 данной главы. См. также обсуждение статьи 11 в главы II данного Руководства.

Глава II

Комментарий к статьям ФПКПП

Содержание

1. Введение
2. Преамбула ФПКПП
3. ФПКПП Часть I: Общие принципы
4. ФПКПП Часть II: Подкомитет по предупреждению пыток
5. ФПКПП Часть III: Мандат Подкомитета по предупреждению пыток
6. ФПКПП Часть IV: Национальные превентивные механизмы
7. ФПКПП Часть V: Заявление
8. ФПКПП Часть VI: Финансовые положения
9. ФПКПП Часть VII: Заключительные положения

1. Введение

В данной главе по очереди описывается каждая статья Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ФПКПП)¹ с подробным построчным комментарием. Данная глава может быть использована как самостоятельное руководство к протоколу или в качестве дополнения к другим источникам. В то время, как в других главах данного руководства рассматриваются, например, Подкомитет по предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ППП) и национальные превентивные механизмы (НПМы), в данной главе основное внимание уделяется положениям ФПКПП, а не их практическому применению.

2. Преамбула ФПКПП

Преамбула ФПКПП

Преамбула

Государства-участники настоящего Протокола,

вновь подтверждая, что пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания запрещены и представляют собой серьезные нарушения прав человека,

будучи убеждены в необходимости дальнейших мер по достижению целей Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее именуемой Конвенцией) и усилению защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания,

напоминая, что статьи 2 и 16 Конвенции обязывают каждое государство-участник принимать эффективные меры для предупреждения актов пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания на любой территории под своей юрисдикцией,

1 Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Док. ООН A/RES/57/199, 18 декабря 2002. ФПКПП вступил в силу 22 июня 2006.

признавая, что на государствах лежит главная ответственность за выполнение этих статей, что усиление защиты лишенных свободы лиц и неукоснительное соблюдение их прав человека являются общей обязанностью всех и что международные органы по осуществлению дополняют и укрепляют национальные меры,

напоминая, что действенное предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания требует принятия мер в области просвещения и сочетания различных законодательных, административных, судебных и иных мер,

напоминая также о том, что Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в Вене в июне 1993 года, решительно заявила о том, что усилия по искоренению пыток должны быть прежде всего направлены на предупреждение, и призвала к принятию факультативного протокола к Конвенции, который имеет целью создание превентивной системы регулярного посещения мест содержания под стражей,

будучи убеждены в том, что защита лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания может быть усилена на основе несудебных мер превентивного характера, основанных на регулярном посещении мест содержания под стражей,

договорились о нижеследующем (...)

Преамбула выражает основополагающие принципы ФПКПП и дает объяснение его уникальной сфокусированности на предотвращении. Идея вмешательства до совершения нарушений является относительно новой концепцией в сфере защиты прав человека: традиционно вмешательство осуществляется по факту свершившихся нарушений (*ex post facto*). Таким образом, ФПКПП представляет новый подход, направленный на искоренение первопричины и других форм жестокого обращения и стимулирование сотрудничества для снижения вероятности нарушений.

Преамбула признает, что пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания² уже

2 Для краткости в данной главе для обозначения «других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» используется термин «другие формы жестокого обращения».

запрещены международным правом, и подтверждает, что государства несут главную ответственность за предотвращение подобных нарушений. Природа обязательств государств по предотвращению пыток и других форм жестокого обращения в международном праве проистекает как из конкретных положений, содержащихся в договорах по защите прав человека, так и из обычного международного права³, таким образом, каждое государство должно направлять свою деятельность на предотвращение пыток и других форм жестокого обращения, независимо от статуса ратификации протокола.

Преамбула вводит ФПКПП в контекст соглашения, давшего начало протоколу: Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Конвенция против пыток)⁴. В статьях 2 и 16 Конвенции излагаются общие обязательства по предотвращению пыток и других форм жестокого обращения, а также прочие, более определенные меры (такие, как уголовная ответственность за совершение пыток, систематический пересмотр методов вмешательства, расследование жалоб), которые государства-участники должны включить в свою национальную превентивную систему⁵. ФПКПП был создан для дополнения этих превентивных положений. Статья 2(1) Конвенции против пыток описывает усилия, которые должны предприниматься государствами-участниками для предотвращения актов пыток:

«Каждое государство-участник предпринимает эффективные законодательные, административные, судебные и другие меры для предупреждения актов пыток на любой территории под его юрисдикцией».

Статья 16(1) Конвенции против пыток подтверждает, что, помимо предотвращения пыток, государства-участники также имеют

3 Международный трибунал по бывшей Югославии, *Обвинитель против Фурундзия*, 10 декабря 1998, Дело № IT-95-17/I-T, §148.

4 Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Док. ООН A/RES/39/46, 10 декабря 1984. Конвенция вступила в силу 26 июня 1987 года.

5 Более подробную информацию можно найти в АПП, *Torture in International law, A Guide to Jurisprudence*, АПП, Женева, 2008, сс. 13-29.

обязательство по предотвращению актов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания, которые не подпадают под определение пытки, содержащееся в статье 1.⁶

Каждое государство-участник обязуется предотвращать на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, другие акты жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинства обращения и наказания, которые не подпадают под определение пытки, содержащееся в статье 1, когда такие акты совершаются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия. В частности, обязательства, содержащиеся в статьях 10, 11, 12 и 13, применяются с заменой упоминаний о пытке упоминаниями о других формах жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинства обращения и наказания.⁷

6 Более подробная информация содержится в АПП, *Definition of Torture: Proceedings of an expert seminar*, АПП, Женева, 2003; и АПП, *A Guide to Jurisprudence*, сс. 7-13, сс. 56-63, сс. 94-101 и сс. 126-129

7 Упоминание Статей 10, 11, 12 и 13 Конвенции против пыток относится к следующим обязательствам:

Статья 10: «1. Каждое государство-участник обеспечивает, чтобы учебные материалы и информация относительно запрещения пыток в полной мере включались в программы подготовки персонала правоприменительных органов, гражданского или военного, медицинского персонала, государственных должностных лиц и других лиц, которые могут иметь отношение к содержанию под стражей и допросам лиц, подвергнутых любой форме ареста, задержания или тюремного заключения, или обращению с ними. 2. Каждое государство-участник включает это запрещение в правила или инструкции, касающиеся обязанностей и функций любых таких лиц».

Статья 11: «Каждое Государство-участник систематически рассматривает правила, инструкции, методы и практику, касающиеся допроса, а также условия содержания под стражей и обращения с лицами, подвергнутыми любой форме ареста, задержания или тюремного заключения на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, с тем чтобы не допускать каких-либо случаев пыток».

Статья 12: «Каждое государство-участник обеспечивает, чтобы его компетентные органы проводили быстрое и беспристрастное расследование, когда имеются достаточные основания полагать, что пытка была применена на любой территории, находящейся под его юрисдикцией».

По мнению Комитета ООН против пыток (КПП), который наблюдает за выполнением государствами-участниками своих обязательств по Конвенции против пыток, статьи 2 и 16 придают равную значимость обязательствам по предотвращению пыток и обязательствам по предотвращению других форм жестокого обращения. Согласно Общему комментарию КПП №2:

Обязательство по предотвращению, содержащееся в статье 2, охватывает много аспектов. Обязательства по предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания (в дальнейшем «другие формы жестокого обращения»), согласно статье 16, параграфу 1, являются неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными. Обязательство по предотвращению других форм жестокого обращения на практике частично совпадает и в значительной степени соответствует обязательству по предотвращению пыток. Статья 16, устанавливая способы предотвращения других форм жестокого обращения, подчеркивает, «в частности», меры, содержащиеся в статьях с 10 по 13, но не ограничивает эффективное предотвращение данными статьями, как то было объяснено Комитетом, например, относительно компенсаций по статье 14. В действительности, терминологическое разграничение актов пыток и других форм жестокого обращения остается нечетким. Практика показывает, что условия, порождающие другие формы жестокого обращения, часто содействуют применению пыток, следовательно, меры, необходимые для предотвращения пыток, должны приниматься и для предотвращения других форм жестокого обращения. Таким образом, Комитет аналогичным образом считает запрет форм

Статья 13: «Каждое государство-участник обеспечивает любому лицу, которое утверждает, что оно было подвергнуто пыткам на любой территории, находящейся под юрисдикцией этого государства, право на предъявление жалобы компетентным властям этого государства и на быстрое и беспристрастное рассмотрение ими такой жалобы. Предпринимаются меры для обеспечения защиты истца и свидетелей от любых форм плохого обращения или запугивания в связи с его жалобой или любыми свидетельскими показаниями».

жестокого обращения неотъемлемой частью Конвенции, а их предотвращение – эффективным и неотъемлемым мероприятием⁸.

КПП четко дает понять, что государства-участники Конвенции против пыток уже несут обязательства принимать ряд мер по предотвращению пыток и других форм жестокого обращения на национальном уровне. Однако Конвенция против пыток не определяет конкретный характер превентивных «законодательных, административных, судебных и других» мер, которые государства-участники должны предпринимать согласно статье 2.

ФПКПП был разработан для содействия государствам-участникам в выполнении своих обязательств по Конвенции против пыток. Он дополняет Конвенцию, описывая, в частности, конкретные эффективные несудебные способы усилить защиту заключенных, а именно посредством посещений мест содержания под стражей. Обязательство проводить посещения можно вывести из статьи 2 Конвенции против пыток⁹. ФПКПП отводит посещениям главную роль в связи с тем, что пытки и другие формы жестокого обращения зачастую происходят в местах содержания под стражей, так как они по определению закрыты от общественного контроля. Следовательно, лучшим способом предотвращения является открытие мест содержания под стражей для независимого инспектирования¹⁰.

Преамбула также подчеркивает необходимость дополнительных международных и национальных усилий по предотвращению пыток и других форм жестокого обращения. Этот принцип лежит в основе новаторского подхода ФПКПП, который включает установление системы предотвращения пыток и других форм жестокого обращения, куда входят международные и национальные органы.

8 КПП, Общий комментарий №2, Применение статьи 2 государствами-участниками, Док. ООН. CAT/C/GC/2, 24 января 2008, §3.

9 Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention against Torture: A Commentary*, Оксфордские комментарии международного права, Oxford University Press, Оксфорд, с. 890; и КПП, Общий комментарий №2, §13.

10 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 890.

3. ФПКПП Часть I: Общие принципы

Часть I содержит четыре статьи, которые определяют общие принципы, лежащие в основе концепции ФПКПП. В этой части детально рассматриваются ключевые цели ФПКПП и то, как эти цели могут быть достигнуты с помощью международных и национальных механизмов, а также общие обязательства государств-участников по ФПКПП. Части II, III и IV ФПКПП посвящены способу действия органов ФПКПП.

2

Комментарий к статьям ФПКПП

Статья 1

Цель настоящего Протокола заключается в создании системы регулярных посещений, осуществляемых независимыми международными и национальными органами, мест, где находятся лишенные свободы лица, с целью предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Статья 1 закрепляет две определяющие и новаторские характеристики ФПКПП: его превентивная цель и его подход к предотвращению. Превентивный подход ФПКПП устанавливает систему, состоящую из международных и национальных органов. Ни одно другое международное соглашение не предусматривает таких детальных, практически применимых и взаимодополняющих усилий по предотвращению пыток и других форм жестокого обращения в местах содержания под стражей по всему миру. ФПКПП не вводит новых юридических норм, он призван установить систему по предотвращению пыток и других форм жестокого обращения в рамках выполнения уже существующих международных норм. Статья 1 упоминает некоторые детально рассмотренные ниже аспекты, которые напрямую не объясняются в других положениях ФПКПП:

- необходимость превентивных посещений,
- проводимых регулярно
- независимыми национальными и международными органами, которые формируют часть системы.

Статья 1: Превентивные посещения

Цель системы посещений, установленной ФПКПП, - предотвратить

пытки и другие жестокие, бесчеловечные и унижающие достоинство виды обращения или наказания. Посещения мест содержания под стражей являются превентивными по двум причинам:

- они являются сдерживающим фактором, и
- они способствуют снижению вероятности пыток и других форм жестокого обращения.

Сам факт того, что независимые внешние эксперты могут посетить места содержания под стражей, имеет сдерживающий эффект. Идеей составителей ФПКПП было придать органам ФПКПП полномочия и гарантии, необходимые для проведения посещений без предварительного уведомления любых мест содержания под стражей, находящихся под юрисдикцией и контролем каждого из государств-участников¹¹. Важно то, что органы ФПКПП могут проводить посещения без предварительного уведомления, поскольку именно такие посещения имеют значительный сдерживающий эффект. Хотя текст ФПКПП не использует конкретный термин «посещения без предварительного уведомления», это полномочие подразумевается в статьях 12(a), 14(c) и 20(c).

Превентивные посещения также позволяют органам ФПКПП выявить факторы риска, проанализировать как систематические недочеты, так и модели ошибок, а также предложить рекомендации для искоренения первопричин пыток и других форм жестокого обращения. Долгосрочная цель ФПКПП – снизить вероятность жестокого обращения и тем самым создать условия, при которых применение пыток будет маловероятным. Превентивные посещения по ФПКПП отличаются по своим целям и методологии от других видов посещений мест содержания под стражей, а также от посещений, которые могут проводиться другими органами. Согласно ФПКПП, превентивные посещения формируют часть упреждающего, учитывающего долгосрочные перспективы, непрерывного анализа системы содержания под стражей и всех его структурных аспектов. Превентивные посещения помогают не просто проанализировать ситуацию в отдельных местах содержания под стражей, но и комплексно оценить факторы риска в

11 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 906 и с. 1011.

институциональном, юридическом и политическом отношениях¹². Более того, поскольку превентивные посещения основываются на принципе сотрудничества, целью становится не осудить ситуацию в отдельных местах содержания под стражей, не расследовать отдельные жалобы, а вступить в диалог для улучшения обращения с лицами, лишенными свободы и условий их содержания.

Специальный докладчик ООН по вопросу пыток, который также участвует в посещениях мест содержания под стражей в ходе внутристрановых миссий, уточняет важность «посещений без предварительного уведомления» как превентивного инструмента:

Посещения без предварительного уведомления призваны, насколько это возможно, стать гарантом того, что Специальный докладчик может воссоздать реальную картину условий содержания в местах содержания под стражей. Если бы ему приходилось предупреждать заранее в каждом отдельном случае, какие объекты он хотел бы осмотреть и с кем встретиться, то существовала бы вероятность того, что существующие в действительности обстоятельства могли бы быть скрыты или изменены, или людей могли бы перевести, угрожать им или предотвратить встречу с докладчиком.¹³

Статья 1: Регулярные посещения

Существенным элементом любой превентивной системы является повторяемость. Повторные посещения определенного места содержания под стражей:

- позволяют группе посетителей установить и поддерживать конструктивный постоянный диалог с заключенными и властями;
- отслеживают улучшение или ухудшение условий содержания под стражей или обращения с заключенными с течением времени;

12 Более подробную информацию можно найти в разделе 3 главы V данного Руководства.

13 Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках, *Доклад для комиссии по правам человека, 2006*, Док. ООН, E/CN.4/2006/6, 23 декабря 2005, §24..

- защищают заключенных от жестокого обращения благодаря общему сдерживающему фактору, так как постоянно существует вероятность внешнего инспектирования; и
- защищают заключенных и сотрудников от репрессалий против лиц, сотрудничавших с проводящими посещения органами во время предыдущих посещений.¹⁴
- Таким образом, для того, чтобы посещения действительно стали превентивными, их необходимо проводить с определенной периодичностью. Фактическая частота посещений устанавливается органами ФПКПП.¹⁵

Статья 1: Система посещений независимыми органами

В статье 1 ФПКПП ясно оговаривается, что посещения, проводимые органами ФПКПП, призваны создать «систему»: различные механизмы должны быть независимы, должны функционировать гармонично, быть скоординированными и организованными. Для обеспечения максимально высокой защиты лиц, лишенных свободы, чрезвычайно важны эффективная связь, координация и обмен информацией между органами ФПКПП¹⁶. По этой причине принцип сотрудничества является главным аспектом ФПКПП. Таким образом, различные положения ФПКПП предусматривают трехсторонние отношения между государствами-участниками, ППП и НПМами.¹⁷

Статья 2

14 АПП, *Guide to the Establishment and Designation of NPMs*, АПП, Женева, 2006, с. 16..

15 В некоторых видах мест содержания под стражей заключенные, исходя из характера этих мест содержания под стражей, могут подвергаться большому риску стать объектом пыток или других форм жестокого обращения. Сюда входят полицейские участки, тюрьмы предварительного заключения и места содержания под стражей лиц, ожидающих суда, а также другие места с высокой концентрацией особенно уязвимых заключенных. Органы ФПКПП могут принять решение проводить посещения подобных учреждений более часто. См. также анализ статьи 4 в данной главе. Более подробную информацию можно найти в АПП, *Руководство по НПМ*, сс. 30-35.

16 АПП, *Руководство по НПМ*, сс. 16-17.

17 См. также ФПКПП, статьи 11, 12, 13, 14, 16, 19, 20, 22 и 23..

1. Создается Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Комитета против пыток (далее именуемый Подкомитетом по предупреждению), который осуществляет функции, изложенные в настоящем Протоколе.
2. Подкомитет по предупреждению выполняет свою работу в рамках Устава Организации Объединенных Наций и руководствуется его целями и принципами, а также нормами Организации Объединенных Наций, касающимися обращения с лицами, лишенными свободы.
3. Подкомитет по предупреждению также руководствуется принципами конфиденциальности, беспристрастности, неизбирательности, универсальности и объективности.
4. Подкомитет по предупреждению и государства-участники сотрудничают в деле осуществления настоящего Протокола.

Статья 2 предусматривает создание нового международного органа – ППП. Тем самым формируется международный компонент системы предотвращения пыток, предусматриваемой ФПКПП. Как и в Преамбуле, в статье 2 подчеркивается, что ФПКПП принят в рамках Конвенции против пыток. Последующие статьи подробно описывают отношения между ППП и КПП (международный орган, учрежденный в соответствии с положениями Конвенции против пыток).¹⁸ Несмотря на то, что в тексте ФПКПП ППП рассматривается как подкомитет КПП, на практике ППП не является подчиненным органом: ППП не зависит, а дополняет КПП.¹⁹

Статья 2(2): Границы мандата ППП

Ссылаясь на цели и принципы Устава ООН, статья 2(2) формулирует общие рамки работы ППП. Устав отражает желательность сотрудничества в распространении уважения к правам человека и основным свободам²⁰. Ссылка на Устав подчеркивает важность

18 ФПКПП, статьи 10(3), 11(с), 16 и 24.

19 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 914. См. также анализ статей 16 и 24 в данной главе, где содержится информация об отношениях между ППП и КПП, а также главу III данного Руководства, в частности разделы 4.7.3 и 5.1.

20 Устав ООН, статьи 1 и 2.

сотрудничества в отношениях между государствами-участниками и органами ФПКПП.

Статья 2(2) также уполномочивает ППП в ходе его деятельности принимать во внимание и ссылаться на все имеющие отношение к делу международные нормы, в том числе в рекомендациях государствам-участникам. Это позволяет ППП выходить за рамки определенных положений Конвенции против пыток и учитывать другие договора по правам человека и международные стандарты прав человека. Таким образом, ППП может всесторонне подойти к делу предотвращения, что включает широкий спектр вопросов, таких, как судебные и юридические гарантии и другие правовые нормы, влияющие на предотвращение пыток и других форм жестокого обращения²¹.

Статья 2(3): Основопологающие принципы

Статья 2(3) гласит, что ППП руководствуется принципами конфиденциальности, беспристрастности, неизбирательности, универсальности и объективности. Эти принципы лежат в основе методов работы и этики ППП.

Принцип беспристрастности означает, что члены ППП должны быть беспристрастны в отношении своего мандата, партийной политики и сопряженных вопросов. Они не должны руководствоваться или находиться под влиянием личных, экономических, политических, религиозных интересов или интересов, связанных со средствами массовой информации.

Объективность тесно связана с беспристрастностью в том отношении, что члены ППП должны выполнять свой мандат профессионально, непредвзято и с опорой на факты. Соответственно, они должны противостоять любому давлению, которое оказывает правительство, гражданское общество, средства массовой информации или другие заинтересованные группы.²²

Принципы универсальности и неизбирательности призваны гаран-

21 Соответствующие стандарты ООН по содержанию под стражей и административному правосудию можно найти на сайте УВКПЧ: <http://www2.ohchr.org/english/law/>.

22 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 918..

тировать, что ППП относится ко всем государствам-участникам справедливо и беспристрастно.²³ Этот вопрос вновь поднимается в статье 13(1), где уточняется, что первые страны, которые будут принимать посещения ППП, должны выбираться посредством жеребьевки.

Статья 2(4): Сотрудничество

В статье 2(4) ФПКПП особое внимание уделяется принципу сотрудничества, хотя этот принцип и не перечислен вместе с другими основными принципами ППП: такое разделение подчеркивает, что сотрудничество и диалог между акторами, работающими над предотвращением пыток и других форм жестокого обращения, являются основополагающими элементами ФПКПП в целом. ППП стремится установить контакт с государствами-участниками посредством конструктивного сотрудничества, а не осуждения. Сотрудничество является взаимным обязательством, которое связывает не только государства-участники, но и ППП, и НПМы²⁴. Сотрудничество должно считаться основным принципом на всех этапах выполнения мандата ППП. Такому сотрудничеству способствует конфиденциальный характер как докладов ППП, так и связей между государствами-участниками и НПМами.

Статья 3

Каждое государство-участник создает, назначает или поддерживает на национальном уровне один или несколько органов для посещений в целях предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее именуемых национальными превентивными механизмами).

Статья 3 вводит национальный элемент превентивной системы ФПКПП. Данная статья обязывает государства-участники проводить превентивный мониторинг мест содержания под стражей. Включение НПМов в превентивную систему, установленную по

23 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 918.

24 См. статью 16(4) (включая обсуждение этой статьи в данной главе), где излагаются санкции к государствам-участникам, в случае, если те отказываются в полной мере сотрудничать с ППП.

ФПКПП, является новаторским и практическим способом, который призван поддерживать эффективное и устойчивое применение международных стандартов на национальном уровне.²⁵

Статья 3: Дополняющее значение НПМов

В изначальный проект ФПКПП входил только новый международный орган. Включение национальных органов в систему предотвращения стало значительным прорывом в переговорах, приведшим к принятию ФПКПП²⁶. Идея НПМ преодолевает значительную существующую на практике преграду, не учтенную изначальным вариантом ФПКПП: создатели ФПКПП предположили, что по своему характеру международный орган был бы не в состоянии проводить посещения мест содержания под стражей с достаточной частотой, чтобы быть действительно эффективным²⁷. В то время, как НПМы, постоянно расположенные на территории государств-участников, могут проводить более частые посещения и поддерживать непрерывный диалог с ответственными за уход и надзор за лицами, лишенными свободы.

Однако в процессе переговоров был поднят вопрос о том, что государства-участники могут использовать НПМы, чтобы скрывать, а не демонстрировать действительную ситуацию в стране по вопросам прав человека. В связи с этим ППП были предоставлены консультативные полномочия по вопросам НПМов. Различные положения ФПКПП поддерживают эти полномочия, закрепляя важность непосредственного контакта и устанавливая области сотрудничества между ППП и НПМами.

Статья 3: Консультации относительно выбора наиболее соответствующего НПМ.

Чтобы оказать содействие тем, кто принимает решения в

25 Подробные рекомендации по учреждению и назначению НПМов содержатся в АПП, *Руководство по НПМ*, а также в главе IV данного Руководства, в частности в разделах 6 и 7..

26 Более подробная информация по составлению и формированию ФПКПП содержится в главе I данного Руководства, в частности, в разделах 1 и 3.

27 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 923.

государствах-участниках, в сложном выборе наиболее соответствующей формы (форм) для НПМа(-ов) страны, ППП обозначил ряд предварительных принципов назначения НПМов. Эти принципы подчеркивают определенные ключевые черты НПМов и определяют, каким образом данные механизмы должны удовлетворять требованиям, установленным в Части IV ФПКПП²⁸. Государства-участники могут устанавливать свои НПМы различными способами. Однако ППП рекомендует всем государствам-участникам выбирать НПМы в условиях прозрачности, многостороннего участия и отсутствия дискриминации, при этом значимые участники должны быть включены в обсуждения по поводу наиболее соответствующего для страны НПМ.²⁹

Статья 3: Организационная форма НПМ

Статья 3 предоставляет государствам-участникам определенную свободу выбора относительно выполнения обязательства установить систему регулярных и превентивных посещений на национальном уровне. ФПКПП не уточняет конкретную организационную форму НПМ. В зависимости от ситуации в стране, присутствия уже существующих независимых национальных органов мониторинга, географии страны и сложности административной и финансовой структуры страны³⁰, государства-участники могут решить создать один или несколько новых специализированных органов, назначить один или несколько существующих органов или выбрать органы обеих форм для выполнения мандата НПМ³¹.

Статья 4

28 См. главу IV данного Руководства, в частности раздел 7; а также Приложение 2 данного Руководства.

29 Более подробная информация содержится в главе IV данного Руководства, в частности в разделе 6..

30 ППП, Третий ежегодный доклад Подкомитета по предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, апрель 2009 – март 2010, Док. ООН CAT/C/44/2, 25 марта 2010, §49.

31 См. анализ статьи 17 в данной главе, а также раздел 7 главы IV данного Руководства. Список назначенных НПМов можно найти на сайте www.apt.ch.

1. Каждое государство-участник разрешает посещения в соответствии с настоящим Протоколом, механизмами, о которых говорится в статьях 2 и 3, любого места, находящегося под его юрисдикцией и контролем, где содержатся или могут содержаться лица, лишённые свободы, по распоряжению государственного органа или по его указанию, либо с его ведома или молчаливого согласия (далее именуемые местами содержания под стражей). Эти посещения осуществляются с целью усиления, при необходимости, защиты таких лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.
2. Для целей настоящего Протокола лишение свободы означает любую форму содержания под стражей или тюремного заключения или помещения лица в государственное или частное место содержания под стражей, которое это лицо не имеет права покинуть по собственной воле, по приказу любого судебного, административного или иного органа.

Статья 4 является краеугольным положением ФПКПП, поскольку она устанавливает обязательство для государств-участников разрешать ППП и НПМам посещения всех мест, где люди находятся либо могут находиться лишёнными свободы. Одновременно с закреплением всеобщей обязанности для государств-участников разрешать незаявленные посещения органами ФПКПП, статья 4 даёт определение понятиям «место содержания под стражей» и «лишение свободы». Статья как таковая устанавливает сферы применения мандатов как ППП, так и НПМов.

Статья 4(1): Обязательство разрешать посещения

В соответствии со статьей 4, государства-участники должны разрешать ППП и НПМам проводить посещения всех мест содержания под стражей, находящиеся под юрисдикцией и контролем государств-участников. Это положение означает, что, в отличие от других механизмов, существующих в рамках ООН, ППП не нуждается в предварительном разрешении, чтобы провести внутристрановые посещения. Другими словами, у ППП есть открытое приглашение въезжать на территорию государства-участника, чтобы проводить внутристрановые посещения.

Статья 4: Определение, что такое место содержания под стражей

ФПКПП дает очень широкое определение понятию «место содержания под стражей», чтобы обеспечить максимально широкую защиту лиц, лишенных свободы. Основные элементы этого определения затрагивают то, что личность, лишенная свободы, не может по своей воле покинуть место содержания под стражей, а также то, что содержание под стражей должно иметь определенную связь, непосредственную или опосредованную, с органами государственной власти³². Кроме того, в определении содержатся две основные характеристики природы связи с государством, которую необходимо установить для включения места содержания под стражей в область действия ФПКПП:

место содержания под стражей должно находиться под юрисдикцией и контролем государства-участника; и

в месте содержания под стражей должны находиться, или когда-то могли находиться, лица, лишенные свободы, по распоряжению государственного органа или по его указанию, либо с его ведома или молчаливого согласия.³³

Классификация мест содержания под стражей

Создатели ФПКПП посчитали недейственным создание исчерпывающего списка мест содержания под стражей, что позволило избежать чрезмерно узкой и ограниченной классификации мест содержания под стражей, которая создавала бы ненужные ограничения для тех лиц, которые могли бы воспользоваться защитой договора. Принятое широкое определение также позволяет в большей мере учитывать национальную ситуацию с лишением свободы в различных государствах-участниках, поскольку виды и характер мест содержания под стражей могут существенно варьироваться от страны к стране или от региона к региону. Тем не менее, определенные категории мест содержания под стражей непременно попадают в сферу применения статьи 4, а именно:

32 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 18.

33 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 19.

- полицейские участки;
- тюрьмы предварительного заключения/места содержания под стражей лиц, ожидающих суда;
- тюрьмы для осужденных лиц;
- центры содержания подростков;
- контрольно-пропускные пункты и транзитные зоны на пересечении территорий, в международных портах и аэропортах;
- центры содержания мигрантов и людей, ищущих убежища;
- психиатрические лечебницы закрытого типа;
- дома социального ухода;
- места содержания под стражей, контролируемые службами безопасности или разведки;
- места содержания под стражей под юрисдикцией военных структур;
- места административного содержания под стражей;
- транспортные средства для транспортировки заключенных под стражу;
- центры лечения от наркотической зависимости закрытого типа;
- детские дома.

Юрисдикция и контроль

Чтобы попадать в сферу действия мандата органов ФПКПП, места содержания под стражей должны находиться «под юрисдикцией и контролем»³⁴ государств-участников. Область действия Конвенции против пыток и Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) описывается сходным образом. Согласно Конвенции против пыток, территорией под юрисдикцией государства-участника считается не только обычная территория государства-участника, но также корабли или самолеты, зарегистрированные в соответствующем государстве-участнике, а также

34 Более подробная информация по области применения ФПКПП содержится в АПП, *Application of OPCAT to a State Party's places of military detention located overseas*, ART Legal Briefing Series, АПП, Женева, 2009. Доступно на www.apt.ch.

постройки, расположенные в континентальном шельфе соответствующего государства-участника.³⁵ Как и по Конвенции против пыток, понятие юрисдикции и контроля по ФПКПП распространяется на все территории, включая те, что расположены за пределами суверенной территории государства-участника, но находятся «под фактическим действующим контролем государства-участника, вне зависимости от того, какими военными или гражданскими органами власти этот контроль осуществляется»³⁶. Сюда входят, например, военные базы государства-участника, расположенные за границей. Важным элементом, который должен быть установлен органами ФПКПП, является связь между местами содержания под стражей и органами власти государства-участника.

Неофициальные и частные места содержания под стражей: по указанию, с ведома или молчаливого согласия

Пытки и другие формы жестокого обращения часто являются неофициальными и скрытыми действиями, за совершение которых правительство стремится снять с себя ответственность и/или дистанцироваться от них. Следовательно, статья 4(1) использует язык Конвенции против пыток и требует допуска органов ФПКПП

35 Конвенция против пыток, статья 2. В качестве пояснения см. J. Burgess and Hans Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Дордрехт, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, сс. 123-124; а также Доклад Рабочей группы ООН по составлению проекта Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток, Док. ООН E/CN.4/1993/28, 2 декабря 1992, §41.

36 КПП, Заключительные наблюдения комитета против пыток по вопросу Соединенных Штатов Америки, Док. ООН CAT/C/USA/CO/2, 18 мая 2006, §15; Заключительные наблюдения комитета против пыток по вопросу Соединенного Королевства, Док. ООН CAT/C/CR/33/3, 10 декабря 2004, §4(b); а также Комитет по правам человека, Общий комментарий 31 по вопросу Характера общих юридических обязательств, возлагаемых на государства-участников соглашения, Док. ООН CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13, 25 мая 2004. Важно помнить, что, согласно статье 32 ФПКПП, его положения не влияют на обязательства по Женевским конвенциям и протоколам, или по другим международным документам, в отношении права доступа к заключенным; таким образом, возможность доступа, предоставляемая ШПП и НПМам, не может быть использована в качестве причины для исключения посещений МККК (или других органов), предусмотренных Женевскими конвенциями.

в любое место, где люди лишены или могут быть лишены свободы «по распоряжению государственного органа или по его указанию, либо с его ведома или молчаливого согласия». Формулировка статьи 1 Конвенции против пыток не позволяет правительствам избежать ответственности за пытки и другие формы жестокого обращения, сознательно разрешая в других обстоятельствах частным и негосударственным акторам совершать нарушения в неофициальных местах содержания под стражей.³⁷ Поэтому органы ФПКПП должны иметь доступ ко всем местам, где человек может содержаться против его/ее воли и лишение свободы связано, в том числе опосредовано, с органами государственной власти.

Относительно Конвенции против пыток термин «по указанию» понимается как побуждение, стимул или настойчивая просьба, требующие «прямого или опосредованного вовлечения и участия официального лица».³⁸

Термины «с ведома» и «молчаливое согласие» позволяют охватить многие аспекты. Сфера применения статьи 4(1) распространяется на места содержания под стражей, которые управляются лицами, действующими в официальном качестве, включая от имени государства. Сюда также входят находящиеся в частном управлении места проживания, такие, как частные больницы, дома престарелых и детские дома, где содержание людей против их воли происходит с ведома и согласия органов государственной власти.³⁹

Эти термины также применимы в отношении таких мест, где люди задерживаются частными группами, а государство осведомлено об этом и не прилагает должных усилий по предотвращению подобных задержаний⁴⁰. Здесь можно сослаться на формулировку статьи 1 Конвенции против пыток, где употребляются аналогичные термины «с ведома» и «молчаливое согласие».

Конвенция против пыток широко определяет эти термины и

37 АПП, *Руководство по НПИМ*, с. 21.

38 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 78.

39 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 931. См. также АПП, *Руководство по НПИМ*, с. 23.

40 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 931.

включает сюда принцип должных усилий относительно предотвращения актов пыток и других форм жестокого обращения. Соответственно, государство-участник несет ответственность за действия, совершенные частными или негосударственными лицами или группами, если оно не предотвращает нарушения должным образом и/или если оно не проводит расследование предполагаемых нарушений и, при необходимости наказания, не наказывает ответственных⁴¹. Таким образом, на государства-участников возложено обязательство не применять к людям пытки или другие формы жестокого обращения посредством своих официальных лиц или других людей, выступающих в официальном качестве, а также обязательство защищать людей от действий, совершаемых частными лицами/группами или негосударственными акторами⁴². КПП следующим образом обобщает сферу ответственности государств-участников за акты пыток и других форм жестокого обращения, совершенных частными и негосударственными лицами или группами:

18. Комитет четко обозначил, что в случае, когда государственные власти или другие субъекты, действующие в официальном качестве или под прикрытием закона, знают или имеют достаточные основания полагать, что акты пыток или других форм жестокого обращения совершаются негосударственными официальными лицами или частными акторами, и не прилагают должных усилий, чтобы предотвратить, расследовать, преследовать в судебном порядке и наказать этих негосударственных официальных лиц или частных акторов согласно Конвенции, государство несет ответственность, а его официальные лица считаются инициаторами, ответственными, согласно Конвенции, за соучастие или другим образом за молчаливое согласие или допущение подобных непозволительных действий. Так как отсутствие должных усилий со стороны государства вмешаться с целью остановки, санкционирования

41 Более подробная информация о характере обязательств государств-участников содержится в АПП, *A Guide to Jurisprudence*, сс. 13-29.

42 АПП, *A Guide to Jurisprudence*, с. 13.

и обеспечения компенсации жертвам пыток позволяет и помогает негосударственным акторам безнаказанно совершать действия, недопустимые согласно Конвенции, безразличие или бездействие государства становится формой одобрения и/или фактического разрешения. Комитет применяет данный принцип к отказу государства-участника предотвратить и защитить жертвы от связанного с гендерной принадлежностью насилия, в частности изнасилования, домашнего насилия, нанесения увечий половым органам женщин, торговли людьми.⁴³

Принцип должных усилий применимо к актам пыток и других форм жестокого обращения был разработан в соответствии со статьей 2 Конвенции против пыток и с учетом статьи 1. Если значение терминов «с ведома» и «молчаливое согласие» на лишение свободы толковать в соответствии со статьей 4(1) ФПКПП, то у ППП и НПМ появляется возможность посещать исключительно частные места содержания под стражей, когда государство осведомлено или имеет достаточные основания полагать, что подобное лишение свободы имеет место, и не принимает должных усилий, чтобы предотвратить или исключить их другими способами.

Статья 4(1) против статьи 4(2): Определение, что такое лишение свободы

В статье 4(2) дается определение термину «лишение свободы». Однако цель этого определения с учетом детального определения мест содержания под стражей в статье 4(1) не очевидна. Более того, формулировка, приведенная в статье 4(2), противоречит формулировке, приведенной в статье 4(1), в одном важном отношении. В статье 4(2) отмечается, что лицом, лишенным свободы, считается лицо, которое «не имеет права покинуть место содержания по собственной воле, по приказу любого судебного, административного или иного органа». Может показаться, что подобная формулировка подразумевает, что для включения дела лица в сферу деятельности органов ФПКПП необходимо наличие какого-либо приказа, исходящего непосредственно от органов государственной власти:

43 КПП, Общие комментарии, №2, §18.

это полностью противоречит статье 4(1), так как согласно статье 4(2) просто осведомленности или молчаливого согласия органов государственной власти недостаточно⁴⁴.

Венская конвенция о праве договоров помогает интерпретировать соглашение в случае противоречащих или двусмысленных формулировок. Согласно конвенции, терминам, употребляемым в договоре, должно приписываться их обычное значение с учетом контекста, а также предмета и цели договора⁴⁵. Если значение двусмысленно, можно обратиться к подготовительным документам по договору⁴⁶. С учетом обсуждений рабочих групп, созданных для подготовки ФПКПП, а также общего прочтения статьи 4, подобное узкое определение ограничения свободы, изложенное в статье 4(2), представляется несообразным, особенно если учесть тот факт, что, как уже объяснялось выше, статья 4(1) отражает формулировки Конвенции против пыток.⁴⁷ Данная формулировка была включена в текст статьи 4(2) по политическим соображениям во время длительных переговоров по ФПКПП. В процессе написания существенное предпочтение оказывалось расширению сферы применения ФПКПП, которая бы включала случаи, когда люди в действительности (*de facto*) лишены свободы без формального приказа, а лишь с молчаливого согласия властей⁴⁸. Если принять во внимание предмет и цель статьи 4 и ФПКПП в целом, вопрос о том, является ли лишение свободы результатом ясного приказа или нет, становится несущественным. Определяющим является то, может ли лицо покинуть место содержания по своей воле.

44 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 932; а также АПП, *A Guide to Jurisprudence*, сс. 23.

45 Венская конвенция о праве международных договоров, Док. ООН А/CONF.39/27, 1969, статья 31.

46 Венская конвенция о праве международных договоров, статья 32.

47 АПП, *A Guide to Jurisprudence*, с. 23-24.

48 Доклад Рабочей группы ООН по составлению проекта Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток, Док. ООН E/CN.4/1993/28, 2 декабря 1992, §39; Доклад Рабочей группы ООН, Док. ООН E/CN.4/2000/58, 2 декабря 1999, §30 и §78; а также Доклад Рабочей группы ООН, Док. ООН E/CN.4/2001/67, 13 марта 2001, §45.

4. **ФПКПП Часть II: Подкомитет по предупреждению пыток**

Часть II состоит из шести статей, которые подробно описывают процедуры учреждения ППП и избрание его членов.

Статья 5

1. Подкомитет по предупреждению состоит из десяти членов. После сдачи на хранение пятидесятой ратификационной грамоты или документа о присоединении к настоящему Протоколу число членов Подкомитета увеличивается до двадцати пяти человек.

2. Члены Подкомитета по предупреждению выбираются из числа лиц, обладающих высокими моральными качествами и имеющих подтвержденный опыт работы в области отправления правосудия, в частности уголовного, в пенитенциарной системе или полиции, либо в различных областях, имеющих отношение к обращению с лишенными свободы лицами.

3. При создании Подкомитета по предупреждению надлежащее внимание уделяется необходимости справедливого географического распределения и представленности различных форм культуры и правовых систем государств-участников.

4. При создании Подкомитета по предупреждению внимание также уделяется сбалансированному гендерному представительству на основе принципов равенства и недискриминации.

5. В состав Подкомитета по предупреждению может входить не более одного гражданина одного и того же государства.

6. Члены Подкомитета по предупреждению выполняют свои функции в личном качестве, они должны быть независимыми и беспристрастными и иметь возможность эффективно работать в составе Подкомитета.

Статья 5 является основным положением, которое устанавливает размер, квалификацию, состав и независимость ППП.

Статья 5(1): Количество членов

Согласно статье 5(1), ППП изначально состоял из 10 членов;

после ратификации протокола 50-ой страной,⁴⁹ принимая во внимание увеличившийся в результате добавления новых государств-участников объем работы, количество членов возросло до 25. Насчитывая 25 членов, ППП является самым большим договорным органом ООН. Новаторский консультативный и операционный мандат ППП требует поддерживать конструктивный диалог с государствами-участниками и НПМами, а также систему регулярных посещений всех государств-участников. Таким образом, значительный объем работы ППП необходим относительно каждого государства-участника. Увеличение количества членов отражает сходное положение Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ).⁵⁰ Однако ФПКПП не предусматривает дальнейшего увеличения (т.е. количество членов не может превышать 25). Это может оказать влияние на работу и ресурсы ППП в будущем.⁵¹

Статья 5(2): Квалификация членов

Статья 5(2) устанавливает, что члены ППП должны обладать необходимыми способностями и профессиональными знаниями для эффективного выполнения превентивного мандата ППП. Однако ФПКПП не содержит дальнейших уточнений по поводу конкретных навыков и квалификации, требующейся от членов.

Требование от членов ППП иметь «опыт работы в области отправления правосудия, в частности уголовного, в пенитенциарной системе или полиции, либо в различных областях, имеющих отношение к обращению с лишенными свободы лицами»

49 Число государств-участников возросло до 50 после ратификации Швейцарией 24 сентября 2009 года. Количество членов ППП увеличится до 25 с февраля 2011 года. Список действующих членов ППП можно найти на сайте <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>.

50 Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 17; а также Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 946. Большинство действующих договорных органов ООН в сфере прав человека состоят из 18 членов. Основными исключениями являются КПП и Комитет по защите прав всех трудящихся мигрантов и их семей, состоящие из 10 членов каждый, а также КЛДОЖ, куда входит 23 члена.

51 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, сс. 946-947.

предполагает, что государства-участники должны учитывать несколько пунктов при назначении и/или избрании лиц в качестве членов ППП. Члены ППП должны:

- демонстрировать свою приверженность правам человека;
- обладать широким спектром профессиональных навыков (например, соответствующей медицинской и юридической квалификацией, или квалификацией в управлении и контроле за местами содержания под стражей, а также в сфере прав человека);
- иметь квалификацию, связанную с мониторингом мест содержания под стражей на национальном уровне;
- обладать аналитическими навыками и навыками написания документов для проведения исследований, написания докладов и редактирования;
- иметь опыт работы с широким диапазоном участников;
- знать языки ООН; а также
- иметь другие индивидуальные навыки (в частности, умение вести переговоры, чувство культуры, способность сочувствовать, способность справляться с напряженными ситуациями и обстановкой)⁵².

Более того, государства-участники должны уделять особое внимание назначению членов ППП, которые будут в состоянии представлять группы лиц, которые могут подвергаться особому риску в местах содержания под стражей (например, лиц с ограниченными возможностями, лиц преклонного возраста, лиц, переживших пытки, представителей религиозных и или этнических меньшинств).

Функции ФПКПП относительно рекомендаций и посещений подразумевают, что к членству в ППП предъявляются высокие требования. Члены ППП должны:

- быть доступными по требованию проводить несколько миссий в году и ежегодно принимать участие в трех

52 Более подробная информация содержится в разделе 2.2. (в частности 2.2.2) главы III данного Руководства.

совещаниях ППП, проходящих в Женеве;⁵³

- быть финансово самостоятельными;⁵⁴ а также
- быть независимыми и беспристрастными.

Статья 5(3): Состав

Статьи 5(3) и 5(4) напоминают, что ППП должен выполнять свой мандат беспристрастно и наглядно демонстрировать свою беспристрастность. Это важно для становления конструктивного диалога между государствами-участниками, НПМами и другими акторами, деятельность которых направлена на предотвращение пыток. В статьях 5(3) и 5(4) содержится требование к ППП обеспечить равное представительство различных географических регионов, «различных форм культуры» и различных правовых систем, а также стремиться к «сбалансированному гендерному представительству». Эти положения связаны с принципами Устава ООН и основными принципами, изложенными в статьях 2(2) и (3) ФПКПП. Каждое государство-участник должно принять эти факторы во внимание при выдвижении кандидатур и особенно избрании лиц в качестве членов ППП.

Упоминание сбалансированного географического представительства является стандартным положением договоров, которые устанавливают договорной орган. Данный принцип призван усилить беспристрастность договорных органов, так как он исключает доминирование идей отдельного региона или страны относительно мандатов этих органов⁵⁵. В соответствии с другими договорами, устанавливающими договорные органы, статья 5(5) ограничивает количество граждан одного государства-участника, которые могут одновременно входить в состав ППП. Данное положение

53 Более подробная информация содержится в разделе 2.2. главы III данного Руководства.

54 Члены ППП не получают плату за участие в сессиях ППП и страновых миссиях. Однако им предоставляются авиабилеты и ежедневное денежное пособие, выделяемое ООН за их участие в конкретных мероприятиях, описанных выше.

55 Первый ППП состоял из трех членов из стран Западной Европы, трех из стран Восточной Европы и четырех из стран Латинской Америки.

гарантирует, что ни одно государство-участник не занимает господствующее положение в ППП, а также помогает избежать предвзятости или ощущения предвзятости или господства одной страны. Требование стремиться к гендерному балансу является новаторством ФПКПП и, возможно, указывает на современное развитие системы ООН в сфере прав человека, придающей большую значимость гендерным вопросам в работе механизмов по защите прав человека.⁵⁶

Статья 5(б): Независимость

Несмотря на то, что члены ППП назначаются государствами-участниками, согласно статье 5(б), члены ППП должны выполнять свои полномочия независимо. Требование относительно независимости содержится в нескольких статьях, что свидетельствует о необычайной важности данного принципа для эффективной работы органов ФПКПП. Если члены ППП не являются независимыми, они не обладают надлежащим авторитетом и не могут конструктивно работать с органами государственной власти, НПМами, лицами, лишенными свободы, персоналом мест содержания под стражей и другими заинтересованными сторонами. Члены ППП должны работать в условиях, свободных от всякого вмешательства со стороны государств-участников. Следовательно, государства-участники обязаны убедиться, что они назначают и/или избирают лицо, независимое от правительства. Государства-участники должны также воздерживаться от попыток повлиять на членов ППП в процессе исполнения ими своих обязанностей⁵⁷. Члены ППП несут личную ответственность за беспристрастность в своей работе.

Статья 6

1. Каждое государство-участник может, в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, выдвинуть двух кандидатов, обладающих квалификацией и отвечающих требованиям, изложенным в статье 5, и при этом оно представляет подробную информацию о квалификации кандидатов.

⁵⁶ Первый ППП состоял из двух женщин и восьми мужчин.

⁵⁷ ФПКПП, статьи 2, 14, 15 и 35.

2. (а) Кандидаты должны иметь гражданство государства-участника настоящего Протокола;
 - (б) по меньшей мере, один из двух кандидатов, выдвинутых государством-участником, должен иметь гражданство этого государства-участника;
 - (с) в состав Подкомитета по предупреждению может быть выдвинуто не более двух кандидатов, являющихся гражданами одного и того же государства-участника;
 - (д) до того, как какое-либо государство-участник выдвигает кандидатом гражданина другого государства-участника, оно запрашивает и получает на то согласие этого государства-участника.
3. Не менее чем за пять месяцев до начала совещания государств-участников, на котором будут проводиться выборы, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций направляет государствам-участникам письмо с предложением представить своих кандидатов в трехмесячный срок. Генеральный секретарь представляет список всех выдвинутых таким образом кандидатов в алфавитном порядке с указанием государств-участников, которые их выдвинули.

Статья 6 устанавливает процедуру назначения членов ППП. Эта процедура является сходной с аналогичными процедурами других договорных органов, включая Комитет по правам человека. Члены ППП могут быть выдвинуты только государствами-участниками ФПКПП. Государства, не являющиеся участниками ФПКПП, не представлены во время выборов членов ППП. Основываясь на положениях статьи 5, статья 6 призвана гарантировать, что ни одно государство-участник не занимает доминирующего положения в ППП⁵⁸. Статья 6 также устанавливает сроки подачи кандидатур.

Чтобы получить типовую ключевую информацию о каждом из кандидатов, была разработана стандартная форма резюме для кандидатов в договорные органы. Анкеты кандидатов переводятся на официальные языки ООН и публикуются на сайте Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ). Это позитивное развитие, и государства-участники должны следить за

58 Согласно Конвенции против пыток, государства-участники могут назначать до двух кандидатов, что соответствует статье 29 МПГПП.

предоставлением ООН подробной информации о квалификации кандидатов и за обнаружением информации. Чтобы резюме были переведены и затем опубликованы, государства-участники должны заявить своих кандидатов в установленный период времени, придерживаясь крайнего срока для выдвижения. Однако выбор первых членов ППП создал прецедент: государства-участники имеют возможность выдвигать кандидатов вплоть до дня выборов. В этом случае нет гарантий, что подробная информация о кандидатах, выдвинутых по окончании установленных сроков, будет переведена на другие языки и обнаружена.

ФПКПП не устанавливает конкретных процедур, которых должны придерживаться государства-участники при выдвижении кандидатов. Однако выбор кандидата на национальном уровне играет решающую роль, чтобы обеспечить присутствие в окончательном выборном списке только тех кандидатов, которые обладают навыками, изложенными в статье 5. В идеале, государства-участники должны объявить открытый конкурс на вакансию, чтобы отобрать наиболее подходящих кандидатов в члены ППП. Запрос должен включать следующие моменты:

- объявление о приеме кандидатур должно четко разъяснять изложенные выше критерии;
- государства-участники должны способствовать продвижению женских кандидатур, а также кандидатур из числа меньшинств и кандидатур, обладающих разнообразным профессиональным опытом;
- государства-участники должны побуждать организации гражданского общества предлагать кандидатуры; и
- выбор кандидата на национальном уровне должен обеспечить равные условия для кандидатов и равное обращение с кандидатами.

Применение изложенных четырех пунктов должно обеспечить контроль со стороны соответствующих участников и, следовательно, способствовать выявлению наиболее подходящих кандидатов. После этих консультаций, государства-участники могут создать избирательный комитет, куда войдут представители министерств,

отвечающих за выбор⁵⁹ кандидата, а также представители организаций гражданского общества с соответствующей квалификацией. Решение избирательного комитета должно быть опубликовано. Выбранная кандидатура подается министерством иностранных дел Генеральному Секретарю ООН с запросом на публикацию информации о своем кандидате и кандидатах других государств-участников до совещания, на котором будет проходить процесс избрания⁶⁰. Процесс номинирования должен способствовать усилению мандата, легитимности и увеличению доверия, оказываемого отдельным членам ППП и, следовательно, ППП в целом.

Статья 7

1. Члены Подкомитета по предупреждению избираются следующим образом:

- (а) главное внимание уделяется выполнению требований и критериев статьи 5 настоящего Протокола;
- (б) первые выборы проводятся не позднее, чем через шесть месяцев после вступления в силу настоящего Протокола;
- (с) государства-участники избирают членов Подкомитета по предупреждению тайным голосованием;
- (д) выборы члена Подкомитета по предупреждению проходят на совещаниях государств-участников, созываемых Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций каждые два года. На этих совещаниях, на которых кворум составляют две трети числа государств-участников, избранными в Подкомитет членами считаются лица, набравшие наибольшее число голосов и абсолютное большинство голосов присутствующих и участвующих в голосовании представителей государств-участников.

2. Если в ходе выборов два гражданина какого-либо государства-участника получают право работать в составе Подкомитета по предупреждению, членом Подкомитета становится кандидат, набравший

59 Обычно за выбор кандидатов в ППП отвечают министерство иностранных дел и/или министерство юстиции.

60 АПП, *Подкомитет по предотвращению пыток: Руководство по определению кандидатов и выборам членов*, ФКПП Briefing, АПП, Женева, Июнь 2010. Доступно на www.apt.ch.

наибольшее число голосов. Если эти граждане получили одинаковое количество голосов, применяется следующая процедура:

- (а) если только один кандидат был выдвинут государством-участником, гражданином которого он является, этот гражданин становится членом Подкомитета по предупреждению;
- (b) если оба кандидата были выдвинуты государством-участником, гражданами которого они являются, то проводится раздельное тайное голосование для определения того, какой из этих граждан станет членом Подкомитета по предупреждению;
- (с) если ни один из кандидатов не был выдвинут государством-участником, гражданином которого он является, то проводится раздельное тайное голосование для определения того, какой из этих кандидатов станет членом Подкомитета по предупреждению.

В статье 7 описывается процесс выбора членов ППП. Этот процесс сходен с процессами, действующими в других договорных органах ООН, включая КПП. Ссылка на необходимость выполнять положения статьи 5 усиливает ответственность государств-участников избирать членов, обладающих опытом и навыками, необходимыми для выполнения сложной превентивной работы ППП. Это также напоминает, что во время выборов государства-участники должны надлежащим образом учитывать состав ППП, гендерный и географический баланс, а также разнообразие профессионального опыта. Недавно Генеральная Ассамблея ООН вновь подчеркнула необходимость уделить внимание общему составу всех договорных органов.⁶¹

В соответствии со статьей 7(1)(b), первое совещание государств-участников состоялось 18 декабря 2006 года, на котором были избраны первые десять членов ППП⁶². Последующие выборы проходили на совещаниях государств-участников, проводимых раз в два года. Голосование является тайным, чтобы обеспечить непредвзятость выборов.

61 Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция по вопросам справедливого географического распределения членства в договорных органах по защите прав человека, Док. ООН A/RES/63/167, 19 февраля 2009.

62 Более подробная информация о действующих членах ППП содержится на сайте <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>.

Статья 7 позволяет государствам-участникам выдвигать более одного кандидата, хотя на практике это маловероятно. Избранными считаются те кандидаты, которые набирают наибольшее число голосов и абсолютное большинство голосов присутствующих и участвующих в голосовании государств-участников. Каждое государство-участник может голосовать за число кандидатов, равное количеству позиций для заполнения. Например, если открыто пять позиций, то каждое государство-участник может голосовать за пять кандидатов⁶³. С учетом этой сложной системы выбора, маловероятно, что нужное количество кандидатов получит абсолютное большинство голосов в первом туре голосования. Скорее всего, понадобится несколько туров голосования, чтобы избрать требуемое количество членов.

2

Комментарий к статьям ФКПП

Статья 8

В случае смерти или ухода в отставку одного из членов Подкомитета по предупреждению или в случае невозможности выполнения им по какой-либо иной причине функций члена Подкомитета, государство-участник, которое выдвинуло его кандидатуру, назначает другое имеющее право быть избранным лицо, обладающее квалификацией и удовлетворяющее требованиям, изложенным в статье 5, с учетом необходимости обеспечить надлежащую сбалансированность между различными областями компетенции, на срок полномочий до следующего совещания государств-участников при условии утверждения его большинством государств-участников. Утверждение считается состоявшимся, если только в течение шести недель после извещения Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций о предполагаемом назначении половина или более половины государств-участников не выскажутся против такого назначения.

Статья 8 следует общей процедуре выбора нового члена договорного органа ООН в случае смерти или ухода в отставку действующего члена. Причины, по которым государство-участник может высказаться против замены члена, не перечислены, но могут включать недостаток требуемой компетенции, изложенной в статье 5. Если кандидатура, выдвигаемая на замещение, отклонена, выдвигавшее

63 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 965.

ее государство-участник может предложить другую кандидатуру, соблюдая описанную выше процедуру.

Статья 9

Члены Подкомитета по предупреждению избираются сроком на четыре года. Они могут быть переизбраны один раз в случае выдвижения их кандидатур. Срок полномочий половины числа членов, избранных на первых выборах, заканчивается по истечении двухлетнего периода; сразу же после первых выборов имена этих членов определяются жеребьевкой, которую проводит Председатель совещания, упомянутого в пункте 1 d статьи 7.

Согласно статье 9, члены ППП избираются сроком на четыре года и могут быть переизбраны один раз. Путем жеребьевки определилась половина первых членов ППП, которые находились в должности первоначальным сроком в два года, после чего были проведены следующие выборы в соответствие с данной статьей. Членов, находившихся в должности сроком два года, можно было выдвигать на следующий срок длительностью в четыре года. Такая процедура является стандартной для договорных органов ООН и призвана предотвратить ситуацию, в которой весь орган следовало бы переизбирать в одно и то же время. Интересно отметить, что для сроков нахождения в должности, организованных по шахматному принципу, начинающихся после ратификации ФПКПП 50-ой страной, аналогичного положения не существует.

С ратификацией **Швейцарией** протокола 24 сентября 2009, число государств-участников возросло до 50, и следовательно, количество членов ППП выросло до 25 после выборов в октябре 2010 года⁶⁴. Соответственно, одновременно открывается 20 вакансий на выдвижение кандидатов или переизбрание действующих членов. В октябре 2010 года государства-участники сначала избрали 5 членов, чтобы заполнить вакансии, образовавшиеся в результате окончания срока нахождения членов в должности. В ближайшее

64 КЛДОЖ является единственным другим договорным органом, который предусматривает избрание дополнительных членов после определенного количества ратификаций.

время будут избраны еще 15 членов ППП с тем, чтобы общее число членов равнялось 25⁶⁵; тем не менее половина из 15 вновь избранных членов ППП по результатам жеребьевки будут находиться в должности первоначальным сроком в два года.

Статья 10

1. Подкомитет по предупреждению избирает своих должностных лиц на двухгодичный срок. Они могут быть переизбраны.
2. Подкомитет по предупреждению устанавливает свои правила процедуры.

Эти правила процедуры предусматривают, в частности, что:

- (а) кворум составляет половина числа членов плюс один;
 - (б) решения Подкомитета по предупреждению принимаются большинством голосов присутствующих членов;
 - (с) заседания Подкомитета по предупреждению являются закрытыми.
3. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций созывает первое совещание Подкомитета по предупреждению. После своего первого совещания Подкомитет проводит свои последующие совещания с интервалом, установленным в его правилах процедуры. Подкомитет и Комитет против пыток проводят свои сессии одновременно не реже одного раза в год.

Статья 10 отражает содержание статьи 18 Конвенции против пыток и предусматривает, что члены ППП могут устанавливать свои правила и процедуры. Статья 10(2) закрепляет положения относительно числа членов, необходимых для кворума и требование принятия решений большинством голосов. Однако многие процедурные аспекты остаются на усмотрение членов ППП.⁶⁶

Например, основатели ППП установили процедуру избрания одного «служащего» (т.е. члена ППП), который будет выступать в

65 Вербальная нота Генерального Секретаря ООН, Док. ООН CAT/OP/SP/10/1, 12 мая 2010.

66 За более подробной информацией обращаться: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>.

качестве председателя, и двух членов, которые будут являться вице-председателями. Такая практика близка опыту, закрепленному иными договорными органами, и разработана с целью содействия процессу принятия решений, управлению и руководства комитетом.

Статья 10(2)(с) устанавливает, что заседания ППП являются закрытыми (т.е. проходят непублично). В то же время заседания КПП являются открытыми, если члены не определяют иное. Именно разница в этих двух механизмах и подчеркивает различие между мандатами. Статья 10(2)(с) должна быть интерпретирована с учетом статьи 2, требующей от ППП руководствоваться принципом конфиденциальности и принимать во внимание его цели по предупреждению и уязвимость характера национальных посещений⁶⁷.

КПП проводит заседания в Женеве, как правило, два раза в год и длительностью в три недели, в то время как ППП заседает на протяжении недели три раза в год. Статья 10(3) предусматривает проведение КПП и ППП одновременных сессий не реже одного раза в год, как правило, в ноябре. Совместное заседание открывает возможности прямого диалога с целью содействия сотрудничеству между КПП и ППП. Члены КПП и ППП договорились в целях облегчения взаимных связей создать контактную группу, в состав которой войдут по два члена от каждого договорного органа.⁶⁸

5. ФПКПП Часть III. Мандат Подкомитета по предупреждению

Часть III состоит из 6 статей, которые определяют основные полномочия и методы работы КПП. Часть III также дает перечень обязательств государств-участников, что, в свою очередь, позволяет КПП в полной мере выполнять свой мандат.

67 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 981.

68 ППП, Первый ежегодный доклад ППП, Док ООН. CAT/C/40/2, 25 апреля 2008, §33. За более подробной информацией обращаться в разделы 4.7.3 и 5.1 части III данного Руководства.

Статья 11

Подкомитет по предупреждению:

(а) посещает места, упомянутые в статье 4, и представляет рекомендации государствам-участникам относительно защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

(b) в отношении национальных превентивных механизмов:

i) при необходимости, консультирует государства-участники и оказывает им содействие в создании таких механизмов;

ii) поддерживает прямые, при необходимости конфиденциальные, контакты с национальными превентивными механизмами и предлагает им услуги в области профессиональной подготовки и технической помощи в целях укрепления их потенциала;

iii) консультирует их и оказывает им помощь в деле оценки потребностей и мер, необходимых для усиления защиты лиц, лишенных свободы, от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

iv) представляет рекомендации и замечания государствам-участникам в целях укрепления возможностей и мандата национальных превентивных механизмов для предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

(с) Сотрудничает в целях предупреждения пыток в целом с соответствующими органами и механизмами Организации Объединенных Наций, а также с международными, региональными и национальными учреждениями или организациями, действующими в интересах усиления защиты всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Статья 11 предписывает превентивный характер мандата Подкомитета. Мандат выполняет две основные функции: «консультативную функцию» (а именно: занимается консультированием в деле учреждения и функционирования национальных превентивных механизмов (НПМ); дает авторитетную интерпретацию ФПКПП, проводит анализ внутренних законодательных, административных, судебных и иных превентивных мер). В свою очередь вторая, «оперативная функция»

включает мониторинг мест содержания под стражей с целью выработки рекомендаций по улучшению систем лишения свободы. Статья 11 также требует, чтобы Подкомитет сотрудничал с другими акторами в деле предупреждения пыток и других форм жестокого обращения.

Статья 11 регламентирует основные обязанности Подкомитета:

- посещать места содержания под стражей и представлять замечания и рекомендации для соответствующих властей относительно необходимых превентивных мер;
- представлять советы по защите лиц, лишенных свободы;
- напрямую оказывать поддержку государствам-участникам в деле учреждения НПМов;
- представлять рекомендации и замечания государствам-участникам относительно работы НПМов;
- поддерживать непосредственный контакт с НПМами и консультировать по вопросам их работы;
- предоставлять НПМам услуги в области профессиональной подготовки и технической помощи.

Статья 11(а): Проведение посещений мест содержания под стражей

Статья 11(а) устанавливает обязанность Подкомитета по проведению посещений мест содержания под стражей, как это определено в статье 4.

Соответствующая обязанность государств-участников разрешать визиты такого характера и учитывать рекомендации ПППП закреплена в статьях 4 и 12. Статья 11(а) также содержит требование к Подкомитету по подготовке рекомендаций государствам-участникам относительно защиты лиц, содержащихся под стражей.

Превентивные визиты важны не только сами по себе, но и для обеспечения другой жизненно важной функции: начать устойчивый процесс взаимодействия с национальными субъектами с целью укрепления мер по защите.⁶⁹

⁶⁹ АПП, *Мониторинг мест содержания под стражей: практическое руководство*, АПП, Женева, 4 февраля 2004, с. 86.

Статья 11(а): Рекомендации относительно усиления защиты лиц, лишенных свободы

В статье 11(а) закрепляется обязательство ППП представлять рекомендации государствам-участникам относительно защиты лиц, лишенных свободы, от пыток и жестокого обращения. Соответствующая обязанность государств-участников учитывать эти рекомендации содержится в статье 12(d). Фраза в статье 11(а) «относительно защиты лиц, лишенных свободы, от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» является чрезвычайно важной. Она не только наделяет ППП правом высказываться относительно наблюдаемых во время внутристрановых посещений условий содержания заключенных под стражей и обращения с ними, но и позволяет анализировать системные недостатки, что в итоге оказывает влияние на защиту лиц, лишенных свободы. Это означает, что ППП может предоставить рекомендации, относящиеся к государствам-участникам, где (на тот момент) не имели место внутристрановые посещения.

Статья 11(а) должна рассматриваться совместно со статьей 2(2), которая дает ППП право учитывать и ссылаться на все имеющиеся отношения к делу международные нормы при проведении своей деятельности, а также включать их в рекомендации для государств-участников. Это позволяет ППП выходить за рамки очень конкретных превентивных положений Конвенции против пыток при подготовке рекомендаций. Таким образом, ППП может принимать во внимание другие договоры по правам человека наравне с иными многочисленными международными стандартами, которые основываются на отправлении правосудия и защите лиц, лишенных свободы.⁷⁰

Собранные воедино, эти статьи позволяют ППП выбрать всесторонний подход к предупреждению. Следовательно, рекомендации Подкомитета могут затрагивать широкий спектр вопросов и положений, таких как судебная и правовая защита и другие правовые положения, относящиеся к предотвращению пыток и иных форм жестокого обращения.

⁷⁰ Для более подробной информации относительно стандартов ООН см. сайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека: <http://www2.ohchr.org/english/law>.

Практический опыт подтверждает, что ППП выбрал многосторонний подход к мандату с целью усиления защиты лиц, лишенных свободы. Третий ежегодный отчет Подкомитета был подготовлен на основе его работы по предупреждению и закрепил необходимость включения в рекомендации информации относительно системных недостатков. ППП утверждает, что:

Процесс предотвращения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания охватывает многие аспекты от анализа международных документов по защите и до изучения материальных условий содержания под стражей, включая государственную политику, бюджет, нормы, письменные руководства и теоретические концепции, объясняющие действия и упущения, которые препятствуют применению международных стандартов в местных условиях.⁷¹

Помимо этого, ППП замечает, что

Рамки превентивного мандата Подкомитета являются широкими и включают в себя многие факторы, имеющие отношение к ситуации в стране в том, что касается обращения и наказания применительно к лицам, лишенным свободы. К таким факторам относятся: любые соответствующие элементы, содержащиеся или отсутствующие в первичном или вторичном законодательстве, и действующие правила или постановления; любые соответствующие элементы, присутствующие или отсутствующие в институциональной структуре или сложившихся официальных системах; и любые соответствующие виды практики или поведения, которые представляют собой или, если их не пресечь, могут вылиться в пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания. (...) Используя превентивный подход, ППП смотрит в будущее. Изучая примеры положительной и отрицательной практики, ППП стремится укреплять существующие защитные механизмы, ликвидировать разрыв между теорией и практикой и устранить или свести к минимуму возможности для

71 ППП, Третий ежегодный доклад, §16..

пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания.⁷²

Статья 11(b): Консультативная роль во взаимоотношениях с НПМами

Статья 11(b) учреждает взаимоотношение между Подкомитетом и НПМами. Подкомитет имеет мандат на консультирование государств-участников в деле учреждения НПМов. В соответствии со статьей 11(b) Подкомитет расценивает этот аспект своего мандата как «ключевой элемент работы ППП», что «образует важную часть каждого посещения»⁷³.

В то время как ППП будет оказывать консультации государствам-участникам относительно НПМов во время и/или после внутри-страновых посещений, консультирование не обязательно должно быть привязано к посещению.

Статья 11(b)(ii) требует, чтобы ППП и НПМы поддерживали прямую связь друг с другом независимо от государства-участника. Прямой контакт между органами ФКПП является важным элементом системы ФКПП. Данное положение также защищает независимость органов ФКПП.⁷⁴

В связи со своеобразным характером превентивных посещений, контакты, при необходимости, могут быть конфиденциального характера. Обязанность государств-участников обеспечивать, чтобы ППП и НПМы поддерживали контакты между собой, подчеркивает необходимость для каждого государства-участника уделять большое внимание вопросам координации и сотрудничества во время принятия решений по поводу их НПМа или системы НПМов; причем этот вопрос носит особо острый характер для стран с несколькими децентрализованными НПМами.⁷⁵

72 ППП, Второй ежегодный доклад Подкомитета ООН по предупреждению пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, февраль 2008 – март 2009, Док. ООН CAT/C/42/2, 7 апреля 2009, §13.

73 ППП, Первый ежегодный доклад, Annex VI.

74 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 997.

75 F Боле подробно относительно особых сложностей, вытекающих из

Наравне с установлением контактов с НПМами, ППП имеет мандат на предоставление услуг в области профессиональной подготовки и технической помощи. В соответствии со статьей 11(b)(iii), ППП консультирует и оказывает помощь НПМам в деле оценки мер, необходимых для улучшения условий содержания под стражей и предупреждения пыток и других жестоких видов обращения. Положение о помощи в профессиональной переподготовке и технической помощи содержится в статье 11(b)(iii) и направлено на НПМы, а не государства-участники, что отражает установленный ФПКПП принцип трехсторонних отношений. Тем не менее, ППП также обладает мандатом, согласно статье 11(b)(iv), «представлять рекомендации и замечания государствам-участникам» в целях укрепления эффективной работы НПМов.

Как свидетельствует практика, ППП в своих рекомендациях и замечаниях к докладам по результатам посещений обычно ссылался на эффективную работу и/или создание НПМов (хотя, с учетом вышесказанного, консультации не ограничиваются государствами-участниками, в которых было проведено внутривостановое посещение).⁷⁶ Это является важным достижением, потому что фонды для выполнения могут быть доступны для эффективно действующих НПМов, благодаря статье 26 о Специальном фонде.

Статья 11(с): Сотрудничество

Статья 11 (с) требует, чтобы ППП сотрудничал с соответствующими механизмами ООН, а также с другими международными, региональными и национальными институтами, которые работают над защитой лиц, лишенных свободы.⁷⁷

Это общее положение, которое поощряет усилия по сотрудничеству

наличия децентрализованных НПМов, см. комментарий к статьям 3 и 17 в этой главе; раздел 7.4 главы IV данного Руководства; и АПП, *Руководство по НПМ*.

76 См., например первый доклад ППП о страновом посещении Швеции (Док. ООН. CAT/OP/SWE/1, 10 Сентябрь 2008); первый доклад ППП о страновом посещении Мальдивских островов (Док. ООН. CAT/OP/MDV/1, 26 Февраль 2009).

77 Для более подробной информации, см. раздел 5 главы III данного Руководства.

между рядом акторов в сфере предупреждения, что в свою очередь стимулирует внедрение целостных и согласованных стратегий по предупреждению. Отдельные статьи по вопросам сотрудничества (т.е. статьи 31 и 32) дополняют это положение.

Статья 12

Для того чтобы Подкомитет по предупреждению мог выполнять свой мандат, изложенный в статье 11, государства-участники обязуются:

- (а) принимать Подкомитет по предупреждению на своей территории и предоставлять ему доступ к местам содержания под стражей, определенным в статье 4 настоящего Протокола;
- (б) предоставлять всю соответствующую информацию, которую Подкомитет по предупреждению может запросить в целях оценки потребностей и мер, которые должны быть приняты для усиления защиты лиц, лишенных свободы, от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- (с) поощрять и облегчать контакты между Подкомитетом по предупреждению и национальными превентивными механизмами;
- (д) изучать рекомендации Подкомитета по предупреждению и вступать в диалог с ним относительно возможных мер по осуществлению.

Статья устанавливает обязательства государств-участников, что полностью соответствует содержащимся в статье 11 полномочиям ППП. Обе статьи подчеркивают факт того, что принцип сотрудничества является фундаментальным аспектом превентивного механизма ФПКПП.⁷⁸

Согласно статье 12(а), ППП не требуется предварительного разрешения, чтобы посетить территорию государства-участника. Эта составляющая мандата ППП является уникальной. Как правило, требуется некоторая степень предварительной договоренности или приглашение перед тем, как механизмы ООН, такие как КПП или Специальный докладчик ООН по вопросам пыток, могут прибыть на территорию государства-участника⁷⁹. Однако государства

78 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 1000.

79 В соответствии со статьей 20 Конвенции против пыток, КПП может

могут сделать заявление о постоянно действующем приглашении для всех специальных процедур ООН, что позволяет уполномоченным лицам осуществлять посещения без дополнительного согласия. Тот факт, что ППП может осуществлять внутристрановые посещения без предварительного согласия, не означает, что ППП прибудет в страну без уведомления. В соответствии со статьей 13, ППП уведомляет государства-участники о программе пребывания в стране, чтобы решить вопросы материально-технического и практического плана с соответствующими властями⁸⁰ ППП предоставляет только общую информацию о посещении, о своих методах работы и превентивном мандате. Однако ППП не сообщает национальным властям свою программу посещения отдельных мест содержания под стражей.

Статья 12(b) требует от государств-участников обеспечить доступ ППП ко всей информации, которая имеет отношение к его мандату: работа ППП может быть эффективной только в том случае, если у него есть соответствующая информация для оценки того, что нужно государству-участнику, включая специфические меры, для усиления защиты лиц, лишенных свободы.⁸¹

Статья 12(c) дополняет статью 11(b), которая дает полномочия ППП устанавливать прямые и независимые контакты с НПМами путем введения соответствующей обязанности для государств-участников поощрять и облегчать контакты между ППП и НПМами. Более того, в соответствии со статьей 11(b)(ii), государства-участники обязаны содействовать таким контактам, не вмешиваясь в конфиденциальные по своему характеру встречи между органами ФПКПП.

В соответствии со статьей 12(d) государства-участники

провести посещение территории государства-участника в рамках процедуры расследования, но для этого требуется предварительное согласие этого государства-участника. Подобным образом, Специальный докладчик ООН по вопросам пыток и другие специальные процедуры ООН нуждаются в наличии приглашений со стороны стран, которые предлагается посетить, перед осуществлением миссий по обнаружению фактов.

80 См. Комментарий к статье 13(2) данной главы; и раздел 4.2 главы III данного Руководства.

81 Как в статье 14 ФПКПП.

обязываются “изучать рекомендации ППП и вступать в диалог с ним относительно возможных мер по осуществлению”. Поэтому государства-участники должны внимательно прислушиваться к рекомендациям ППП. Действия противоположного характера могут подорвать как превентивные цели ФПКПП, так и принципы сотрудничества, закрепленные в статье 2(4). Таким образом, если государство-участник отказывается сотрудничать с ППП и/или отказывается предпринимать меры по усилению защиты лиц, лишенных свободы, то оно может быть подвергнуто санкциям, таким как, например, публикация доклада ППП, что закрепляется статьей 16(4) ФПКПП.

2

Комментарий к статьям ФПКПП

Статья 13

1. Подкомитет по предупреждению, вначале с помощью жеребьевки, устанавливает программу регулярных посещений государств-участников в целях выполнения своего мандата, установленного в статье 11.
 2. После проведения консультаций Подкомитет по предупреждению уведомляет государства-участники о своей программе, с тем чтобы они без промедления могли бы принять необходимые практические меры для осуществления посещений.
 3. Посещения проводятся по крайней мере двумя членами Подкомитета по предупреждению. При необходимости, эти члены могут сопровождаться экспертами, имеющими подтвержденный опыт работы и знания в областях, охватываемых настоящим Протоколом, которые избираются из списка экспертов, подготовленного на основе предложений, высказанных государствами-участниками, Управлением Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций и Центром Организации Объединенных Наций по предупреждению международной преступности. При подготовке этого списка соответствующие государства-участники предлагают не более пяти национальных экспертов. Соответствующее государство-участник может отклонить кандидатуру предложенного для посещения эксперта, после чего Подкомитет предлагает другого эксперта.
 4. Если Подкомитет по предупреждению сочтет это необходимым, он может предложить организовать краткое последующее посещение после проведения регулярного посещения.
-

Статья 13(1): Программа посещений

Статья 13 подробно описывает составление программы внутри-страновых посещений ППП и то, каким образом будет определяться состав делегации.

В соответствии со статьей 13(1), первая программа посещений была определена жеребьевкой⁸². Это было сделано, исходя из принципов беспристрастности, неизбирательности, универсальности, закрепленных в статье 2(3), и которыми руководствуется деятельность ППП, включая подход к государствам-участникам. ППП в последствии принял решение, соответствующее его правилам и процедурам, что последующие посещения будут определяться с учетом следующих факторов: дата ратификации и учреждения НПМ(ов); размер и сложность структуры государства; региональный превентивный мониторинг; а также вопросы, требующие безотлагательного решения. Следует также учитывать географическое распределение государств-участников, где каждый год будут осуществляться посещения.⁸³

После того, как программа посещений на год определена ППП, открыто составляется список стран для посещения, но без уточнения дат каких-либо посещений, и, в соответствии со статьей 13(2), государства-участники уведомляются об этой программе. Предварительное уведомление существует для того, чтобы решить необходимые практические и материально-технические вопросы⁸⁴. Тем не менее, это не следует ошибочно принимать за требование заручиться согласием государств-участников.

Статья 13(3): Состав делегаций при посещении

Статья 13(3) устанавливает требования по составу осуществляющей посещение делегации. В статье указывается, что посещение должно проводиться как минимум двумя членами ППП. Как

82 Первыми странами, в которых были проведены страновые посещения ППП, стали Маврикий, Мальдивские острова и Швеция. Более подробно, см.: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>.

83 ППП, Третий ежегодный доклад, §20.

84 ППП, Первый ежегодный доклад, §14.

правило, в состав делегации ППП входят от двух до четырех членов. Также для сопровождения членов ППП могут привлекаться дополнительные эксперты. Это делается с целью обеспечения многопрофильного состава, согласно требованию статьи 5. Включение дополнительных экспертов в списки делегаций является эффективным способом соблюдения требований статьи 5 о гендерном и географическом балансе в ППП.

Предложения для включения в список дополнительных экспертов вносятся не только государствами-участниками, но и Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека и Центром ООН по предупреждению международной преступности. Количество дополнительных экспертов, которые могут быть включены в этот список, не ограничивается, при этом каждое государство-участник может предлагать не более пяти национальных экспертов. Это положение похоже на Регламент КПП⁸⁵ и статью 7(2) Европейской конвенции по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКонПП)⁸⁶. Однако ППП сам решает, кто из экспертов будет сопровождать делегацию в каждом конкретном случае внутристранового посещения.

Эксперты должны иметь одинаковые с членами ППП личные качества и опыт профессиональной деятельности. С учетом того, что они имеют те же права и обязанности, что и члены ППП, они имеют право пользоваться льготами, привилегиями и иммунитетами экспертов миссий ООН, что закреплено в Конвенции ООН о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций. От них также требуется честное, корректное, независимое и беспристрастное исполнение своих обязанностей, а также уважение принципа конфиденциальности. Чтобы обеспечить согласованность и последовательность методов посещений, экспертам должна быть предоставлена информация и предложено обучение в соответствии с мандатом ППП и методологией посещений.

85 КПП, Регламент, Док. ООН. CAT/C/3/Rev.4, Правило 82-1.

86 Статья 7(2) ЕКонПП гласит, что «По общему правилу посещения осуществляются не менее чем двумя членами Комитета. Комитет может, если считает это необходимым, воспользоваться помощью экспертов и переводчиков».

Статья 13(4): Последующие посещения

Статья 13(4) наделяет ППП правом предлагать соответствующему государству-участнику организовать краткое последующее посещение в период между регулярными посещениями с целью проверки выполнения рекомендаций и оценки прогресса в сфере лишения свободы в стране. В последующем ППП может рассмотреть возможность проведения кратких тематических посещений, чтобы сосредоточиться на конкретных вопросах, таких как учреждение, назначение или работа НПМов.

Статья 14

1. С тем, чтобы Подкомитет по предупреждению мог выполнять свой мандат, государства-участники настоящего Протокола обязуются предоставлять ему:

(а) неограниченный доступ к любой информации о числе лиц, лишенных свободы, в местах содержания под стражей, определенных в статье 4, а также о количестве таких мест и их местонахождении;

(б) неограниченный доступ к любой информации, касающейся обращения с этими лицами, а также условий их содержания под стражей;

(с) в соответствии с пунктом 2 ниже неограниченный доступ ко всем местам содержания под стражей, их сооружениям и объектам;

(д) возможность проводить частные беседы с лишенными свободы лицами без свидетелей, лично или, при необходимости, через переводчика, а также с любым другим лицом, которое, по мнению Подкомитета по предупреждению, может предоставить соответствующую информацию;

(е) право беспрепятственно выбирать места, которые он желает посетить, и лиц, с которыми он желает побеседовать.

2. Возражения в отношении посещения конкретного места содержания под стражей могут основываться лишь на возникших в срочном порядке и убедительных соображениях, касающихся национальной обороны, государственной безопасности, стихийных бедствий или серьезных беспорядков в месте предполагаемого посещения, которые временно препятствуют проведению такого посещения. Наличие объявленного чрезвычайного положения как такового не может приводиться государством-участником в качестве причины для возражения против проведения посещения.

Статью 14 следует рассматривать в тесной взаимосвязи со статьей 12, т.к. она конкретизирует обязательства государств-участников по отношению к ППП. Все обязательства следуют уже установившейся практике других органов, проводящих посещения, таких как Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания⁸⁷, Международный Комитет Красного Креста (МККК) и Межамериканская комиссия по правам человека (МКПЧ). Вместе обе эти статьи позволяют ППП делать реалистичную оценку ситуации и выработать соответствующие рекомендации.

2

Комментарий к статьям ФПКПП

Статья 14(1): Доступ к информации

Статьи 14(1) (а) и 14(1) (b) закрепляют общую обязанность государств-участников обеспечивать ППП необходимой информацией; также статьи конкретизируют, к какого рода информации ППП должны получать доступ. Свободный доступ ко всей, относящейся к делу информации, необходим для того, чтобы ППП эффективно выполнял свой превентивный мандат. Очень важно, чтобы у ППП был доступ к информации о количестве и расположении мест содержания под стражей с тем, чтобы ППП мог составить программу посещения. ППП должен иметь возможность сделать реалистичные оценки относительно ряда факторов, включая переполненность мест содержания под стражей и условия для персонала мест содержания под стражей, что поможет выбрать, какое из мест содержания под стражей надлежит посетить. Доступ к разнообразной информации, непосредственно относящейся к обращению с лицами, лишёнными свободы, и условиями содержания под стражей (например, личные дела, учет дисциплинарных мер, медицинские карты, питание, санитарное состояние, меры по предупреждению суицида) также очень важен в виду того, что делегация может изъявить желание проверить эту информацию во время визита.

Статья 14 (с): Доступ к местам содержания под стражей

Статья 14(с) тесно переплетается со статьями 1, 4 и 12(1), которые предусматривают обязанность государств-участников разрешить

⁸⁷ ЕКПП был учрежден ЕКовВП.

ППП посещать все места содержания под стражей, которые находятся под их юрисдикцией и контролем⁸⁸.

Статья 14(с) обеспечивает доступ членов ППП не только ко всем местам содержания под стражей, но также и ко всем сооружениям и объектам мест содержания под стражей, например, жилым помещениям, карцерам, дворам, местам для занятия физкультурой, кухням, мастерским, образовательным объектам, медицинским объектам, санитарным сооружениям, а также помещениям для персонала мест содержания под стражей.

Посещающая делегация должна быть свободна не только в выборе того, какие помещения или объекты посещать, но и иметь возможность беспрепятственно со стороны персонала совершать посещение таких мест содержания под стражей. Только располагая неограниченным правом доступа ко всем местам содержания под стражей, ППП может быть уверен, что он имеет доступ ко всем лишенным свободы лицам, и может сформировать более полное представление об условиях содержания под стражей. Это положение также позволяет ППП ознакомиться с планировкой объектов содержания под стражей, их физической охраной, архитектурой и прочими характеристиками, которые все играют важную роль в каждодневной жизни лиц, лишенных свободы, а также в значительной мере определяют условия труда персонала места содержания под стражей⁸⁹.

Хотя статья 14 конкретно не ссылается на “незаявленные посещения”,⁹⁰ это единственная трактовка ФПКПП, связанная с целями и задачами договора. Таким образом, понятие “неограниченный доступ” нужно трактовать как наличие полномочий проводить незаявленные посещения.

Статья 14(d) и 14(e): Частные беседы

Статья 14(d) требует от государств-участников обеспечить, чтобы члены ППП могли проводить частные беседы с лицами, лишенными

88 См. Комментарий к статье 4(1) в этой главе для более подробного объяснения того, что подразумевается под «юрисдикцией» и «контролем».

89 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 1042.

90 См. Обсуждение статей 4 и 12 в этой главе.

свободы. Это чрезвычайно важный инструмент по предупреждению, который дает осуществляющей посещение делегации возможность сформировать более полное представление как относительно угроз быть подвергнутым пыткам или стать жертвой жестокого обращения для лиц, лишенных свободы, так и эффективности мер, нацеленных на предупреждение таких нарушений. Частные беседы должны проводиться без свидетелей, что означает без прослушивания и, по возможности, вне зрительного контакта со стороны официальных лиц и других государственных агентов, а также других содержащихся под стражей лиц. Выбор места проведения беседы также имеет исключительную значимость. Следует с особой осторожностью относиться к любым местам, предложенным властями. ППП имеет право свободно выбирать место для проведения частной беседы, а также предложить альтернативу в случае необходимости.

Статья 14(е) определяет, что ППП имеет право выбирать лиц для проведения беседы. Это чрезвычайно важно для проведения всестороннего анализа положения, условий содержания лиц под стражей и обращения с ними в каждом конкретном месте содержания под стражей. Хотя ППП может проводить частные беседы с лицами, содержащимися под стражей, рекомендованными властями и лицами, содержащимися под стражей, которые обратились с просьбой о проведении беседы, проводящие посещения делегации используют практику случайного выбора репрезентативного числа лиц, содержащихся под стражей, для проведения беседы. ППП должны иметь возможность проводить беседы не только с самими лицами, содержащимися под стражей, и персоналом мест содержания под стражей, но также с членами семей лиц, содержащихся под стражей, соответствующими организациями гражданского общества, жертвами пыток и других форм жестокого обращения, и лицами, которые ранее содержались под стражей.

Прочтение статьи 14 должно осуществляться в сочетании со:

- статьей 15, которая запрещает какие-либо ущемления лиц, передававших сообщения в ППП и
- статьей 16(2), которая гласит, что данные личного характера не могут публиковаться без прямо выраженного согласия соответствующего лица.

Дополнительные эксперты и/или устные переводчики также подпадают под действие этих положений.

Статья 14(2): (Временная) отсрочка посещений

Статья 14(2) указывает на исключительные обстоятельства, при которых посещение места содержания под стражей может временно откладываться. Необходимо отметить, что возражение может возникнуть только в отношении какого-либо конкретного места содержания под стражей, а не в отношении всей программы посещения. Это положение ставит своей целью предупредить вероятность диктата со стороны государств-участников касательно вопросов, где и когда ППП будут осуществлять посещения. Таким образом, статью следует рассматривать с учетом статей 1, 4 и 12, которые закрепляют обязательство государств-участников допускать ППП к посещению всех мест содержания под стражей. Хотя статья 14(2) основывается на статье 9(1) ЕКовВПП, ограничения ФКПП определены более узко, и поэтому ФКПП обеспечивает больше гарантий относительно невмешательства государств-участников в превентивные посещения, чем ЕКПП⁹¹.

В статье 14 не используется выражение «в исключительных обстоятельствах». Однако из фразы «основываться лишь на возникших в срочном порядке и убедительных соображениях» ясно, что обстоятельства должны быть исключительными по своей природе.

Невозможность ссылаться на чрезвычайное положение интерпретируется как запрещение государствам-участникам приводить в качестве причины для возражения против проведения посещения наличие объявленного чрезвычайного положения⁹².

91 Статья 9(1) ЕКовВПП гласит: «В исключительных обстоятельствах компетентные органы заинтересованной Стороны могут обратиться к Комитету с представлением, содержащим возражения в отношении времени или места посещения, предусмотренных Комитетом. Такие представления могут быть сделаны только по соображениям, связанным с вопросами национальной обороны, общественной безопасности или из-за серьезных беспорядков в местах содержания лиц, лишенных свободы, медицинского состояния лица или в случае проведения неотложного допроса в связи с совершением тяжкого уголовного преступления».

92 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 1045.

Действительно, превентивные посещения могут быть особенно важны в непредвиденных ситуациях, когда обеспечение гарантий от незаконного помещения под стражу, пыток и других форм жестокого обращения, а также обеспечение права на жизнь находятся под угрозой со стороны государства или другого вмешательства.

В период отсрочки посещений, чрезвычайно важно, чтобы делегация ППП и власти поддерживали тесную связь с целью решения проблем и обеспечения возможности совершения посещения при первой возможности.

2

Статья 15

Ни один орган или должностное лицо не может назначать, применять, разрешать или допускать любую санкцию в отношении любого лица или организации за сообщение Подкомитету по предупреждению или его членам любой информации, будь-то правдивой или ложной, и ни одно такое лицо или организация не могут быть каким-либо иным образом ущемлены.

Это положение является важнейшей гарантией против санкций или любых других форм ущемлений против лица или организации, которые могут иметь место вследствие общения с ППП. ППП интерпретирует эту статью как «возложенное на государство позитивное обязательство принять меры, чтобы обеспечить отсутствие ущемлений вследствие посещения ППП». В дополнение к этому, ППП «ожидает от властей каждого государства, в котором проведено посещение, установить, имели ли место ущемления за сотрудничество с Подкомитетом, и принять срочные меры по защите всех относящихся сторон. В этом отношении существование национальных превентивных механизмов приобретает важнейшее значение».⁹³

ФПКПП использует понятие “санкции”, включающее все формы карательных мер, наказания и запугивания (например, побои, дисциплинарные меры, отказ в привилегиях, или перемещения) против какой-либо организации или каких-либо лиц, включая

93 ППП, Третий ежегодный доклад, §35-36.

лишенных свободы. Оно также включает гражданскую ответственность, уголовную меру наказания или предупреждения, нацеленные на осложнение коммуникации с делегацией ППП. Страх стать жертвой угроз, страх быть подвергнутым нападениям или другим методам запугивания может помешать лицам или организациям представлять информацию, точки зрения или доказательства для ППП. Поэтому запрещение санкций необходимо для обеспечения гарантий того, что ничто не будет удерживать лиц от коммуникации с ППП и/или отдельными делегациями посещений.

Статья 15 отражает круг полномочий представителей групп специальных процедур ООН по осуществлению посещений по установлению фактов и констатирует:

никакие должностные или частные лица, имевшие контакты со специальным докладчиком/представителем в контексте выполнения его мандата, не будут в связи с этим подвергаться угрозам, преследованию или наказанию или привлекаться к судебной ответственности [.]⁹⁴.

Она также ссылается на практику МККК, ЕКПП и МАКПЧ.

Лица, лишённые свободы, особенно уязвимы и рискуют быть подвергнутыми репрессалиям; поэтому сбор данных по поводу благополучия лиц, с которыми делегация посещения проводила беседу, является неотъемлемой частью последующих посещений ППП.

В виду того, что это положение касается как достоверной, так и ложной информации, при оценке фактов, представлении рекомендаций государствам-участникам, при публикации докладов в соответствии с требованиями ФПКПП, следует учитывать, что ППП также несет ответственность за лиц, которым было предъявлено ложное обвинение в пытках или других формах жестокого обращения. В этом случае следует учесть руководящий принцип, закрепленный в статье 2.⁹⁵

94 Доклад о работе совещания специальных докладчиков/представителей, экспертов и председателей рабочих групп, занимающихся осуществлением специальных процедур и программы консультативного обслуживания комиссии по правам человека. Документ ООН, номер E/CN.4/1998/45, 20 ноября 1997, Приложение V(c).

95 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 1050-1051.

Статья 16

1. Подкомитет по предупреждению направляет свои рекомендации и замечания в конфиденциальном порядке государству-участнику и, при необходимости, национальному превентивному механизму.
2. Подкомитет по предупреждению публикует свой доклад вместе с любыми замечаниями соответствующего государства-участника в случае поступления соответствующей просьбы от государства-участника. Если государство-участник передает гласности часть доклада, Подкомитет может опубликовать доклад полностью или частично. Вместе с тем данные личного характера не могут публиковаться без прямо выраженного согласия соответствующего лица.
3. Подкомитет по предупреждению представляет открытый ежегодный доклад о своей деятельности Комитету против пыток.
4. Если государство-участник отказывается сотрудничать с Подкомитетом по предупреждению в соответствии со статьями 12 и 14 или отказывается принимать меры для улучшения положения в свете рекомендаций Подкомитета по предупреждению, Комитет против пыток может по просьбе Подкомитета, после того, как государство-участник получит возможность изложить свои соображения, принять большинством голосов своих членов решение выступить с публичным заявлением по данному вопросу или опубликовать доклад Подкомитета.

Статья 16 содержит всеобъемлющий принцип сотрудничества ФПКПП. В целом, она совмещает принцип конфиденциальности с целью оказания содействия сотрудничеству одновременно с правом применения санкций в случае, если государства-участники будут отказываться от сотрудничества.

Статья 16(1): Передача рекомендаций и замечаний

В соответствии со статьей 16(1), ППП должен представлять государствам-участникам свои рекомендации и замечания с учетом принципа конфиденциальности. В контексте внутривосточных миссий, ППП представляет свои предварительные замечания соответствующим властям к окончанию срока работы миссии. Данные замечания составляют основу для подготовки более конкретного отчета по результатам посещения и последующего конфиденциального диалога. Ответы властей государств-участников

учитываются при написании итогового отчета по посещению. Позже итоговый отчет высылается властям, которые обязаны в письменном виде дать ответ на рекомендации ППП. Следует отметить, что (как было замечено ранее), согласно статье 11(b)(iii), ППП может также направлять рекомендации и замечания относительно НПМов и/или мер, направленных на усиление защиты лиц, лишенных свободы, вне контекста внутривостранового посещения.

Статью 16(1) следует рассматривать в сочетании со статьей 12, которая содержит соответствующее обязательство государств-участников внимательно изучать рекомендации ППП и вступать в диалог с ним по вопросу выполнения рекомендаций. Статья 16(1) также укрепляет принцип сотрудничества между ППП и НПМами путем закрепления за ППП права, “при необходимости”, направлять на конфиденциальной основе свои рекомендации и замечания НПМах. Хотя ФПКПП не конкретизирует значение слова “необходимость” как упомянуто в статье 16(1), в целом он принимает тот факт, что статья наделяет ППП полномочиями направлять свои рекомендации и замечания без предварительных консультаций с заинтересованными государствами-участниками⁹⁶.

Это дает возможность НПМах самостоятельно следовать рекомендациям ППП, что в свою очередь должно способствовать повышению эффективности посещений⁹⁷.

Статья 16(2): Публикация докладов ППП

Статья 16(2) дает мандат ППП после осуществления внутривостранового посещения подготовить и представить на рассмотрение соответствующего государства-участника доклад по результатам визита (включая рекомендации, замечания и другую информацию, которая имеет отношение к делу). Как только члены ППП утверждают отчет по конкретной стране, он высылается государству-участнику с просьбой дать ответ на рекомендации ППП и удовлетворить любой запрос по поводу информации в пределах установленных сроков.⁹⁸

96 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 1061.

97 Для более подробной информации, См. разделы 4.7 и 8 главы III данного Руководства.

98 ППП, Первый ежегодный доклад, приложение V.

Исходя из вышесказанного, следует, что, несмотря на то, что обмен информацией между ППП и государствами-участниками, как правило, носит конфиденциальный характер, статья 16(2) регламентирует, что доклады ППП вместе с ответами или любыми другими комментариями со стороны государств могут быть опубликованы по просьбе соответствующих государств-участников. Это положение, близкое по содержанию к статье 11(2) ЕКонвПП, гарантирует соблюдение принципа конфиденциальности и одновременно дает разрешение государствам-участникам по их желанию переходить к большей прозрачности в процедурных вопросах. ППП поощряет государства-участников обращаться с просьбой о публикации докладов ППП о посещениях и любых ответов властей на эти доклады⁹⁹.

Доклады ППП, как предусматривает статья 16(2), не обязательно должны относиться к миссиям ППП. ППП может также разрабатывать проекты докладов, относящихся к другим аспектам его мандата; например, ППП может готовить отчет по вопросам работы НПМов или вопросам, связанным с усилением защиты лиц, лишенных свободы.

Статья 16(2) и статья 16(4): Санкции вследствие отказа сотрудничать

Несмотря на то, что доклады о посещениях передаются государствам-участникам на конфиденциальной основе, существует два обстоятельства, при которых публикация доклада может иметь место без специального разрешения государства-участника, которого это касается.

Первое обстоятельство кратко описано в статье 16(2), согласно которой, если государство-участник предаст гласности часть доклада, ППП может опубликовать доклад полностью или частично. Это не дает государствам-участникам возможности, под предлогом принципа конфиденциальности ППП, представлять в ложном свете установленные ППП факты. В этом случае государство-участник, публикуя часть доклада, тем самым отказывается от требования конфиденциальности в отношении остального доклада. Согласно статье

⁹⁹ ППП, Третий ежегодный доклад, §30.

16(4), КПП может выступить с публичным заявлением по данному вопросу и/или обнародовать доклад ППП в случае отказа государства-участника от сотрудничества с ППП как таковым или с осуществляющей посещение делегацией. Это считается единственной существующей санкцией в условиях, когда государство-участник не выполняет свои обязательства по ФПКПП. Для принятия решения о применении санкции за отказ от сотрудничества - (i) в том, что касается обязанности государств согласно статьям 12 и 14 или (ii) в выполнении рекомендаций ППП - должны быть серьезные основания.

Необходимо отметить, что в соответствии со статьей 16(4) право принимать решение о публикации доклада или заявления принадлежит не ППП, а его вышестоящему органу, КПП. Если государство-участник отказывается сотрудничать, тогда ППП может проинформировать об этом КПП. Затем КПП предоставит государству-участнику возможность высказать свое мнение, после чего большинством голосов КПП принимает решение о разрешении публикации доклада или заявления ППП. Это является важной мерой предосторожности, так как государство-участник, которое больше не желает выполнять свои обязательства в отношении сотрудничества, не должно иметь возможность пользоваться принципом конфиденциальности. Единственной целью этой меры является обеспечение рамок сотрудничества конструктивного диалога. В этих обстоятельствах преимуществом для Подкомитета является возможность продемонстрировать то, что отсутствие эффективной работы является результатом отказа от сотрудничества со стороны государства-участника, а не собственные недостатки Подкомитета¹⁰⁰.

В любом случае, если доклад публикуется, либо в результате явно выраженного согласия соответствующего государства-участника, либо по причине того, что отчет был предан гласности (т.е. в соответствии со статьей 16(2)), либо в результате применения санкций вследствие отказа от сотрудничества (в соответствии со статьей 16(4)), ППП и/или КПП должен убедиться, что в соответствии со

100 См. более подробное объяснение этого положения в Ann-Marie Bolin Pennegard, *An Optional Protocol, Based on Prevention and Cooperation*, в Bertil Duner (ed.), *An End to Torture: Strategies for its Eradication*, Zed Books, Лондон, 1998, с. 48.

статьей 16(2), данные личного характера не могут публиковаться без прямо выраженного согласия соответствующего лица. Таким образом, принцип явно выраженного согласия, упомянутый в статье 16(2), может применяться в отношении случаев, которые оговаривает статья 16(4).

Статья 16(3): Ежегодные доклады

Статья 16(3) также обязывает ППП представлять КПП ежегодный открытый доклад о своей деятельности за предыдущий год (например, предоставить информацию о связях с НПМами, посещенных странах и других проведенных мероприятиях). На практике, ППП обычно включает информацию и о других относящихся к делу вопросах, таких как, например, достижения в вопросах интерпретации мандата и методов работы. Все сведения, содержащиеся в докладе, должны отвечать принципу конфиденциальности относительно информации личного характера, в соответствии с положениями ФПКПП, включая статьи 2(3), 16(1) и 16(2).

С целью обеспечения атмосферы сотрудничества между КПП и ППП, статья 16(3) оговаривает, что ППП представляет ежегодный доклад КПП. Помимо этого, начинает входить в обычную практику представление председателем ППП годового отчета ППП Третьему Комитету Генеральной Ассамблеи ООН в октябре, именно тогда, когда КПП представляет свой годовой доклад.

6. ФПКПП часть IV: Национальные превентивные механизмы

Часть IV состоит из семи статей, которые устанавливают обязательства государств-участников по отношению к НПМам. В этом разделе речь будет идти о национальной составляющей системы предупреждения пыток и других форм жестокого обращения согласно ФПКПП. Договор придает равное значение и стремится сочетать международные и национальные усилия по предотвращению пыток и других форм жестокого обращения¹⁰¹.

101 См. Комментарий к статье 3 в этой главе; а также главы IV и V данного Руководства. Для более детальной информации относительно создания НПМов,

Статья 17

Не позднее чем через один год после вступления в силу настоящего Протокола или его ратификации или присоединения к нему каждое государство-участник поддерживает, назначает или создает один или несколько независимых национальных превентивных механизмов для предупреждения пыток на национальном уровне. Механизмы, учрежденные децентрализованными органами, могут, для целей настоящего Протокола, назначаться в качестве национальных

Статья 17: Крайний срок для поддержания, назначения или создания национальных превентивных механизмов

Статья 17, в соответствии со статьей 3, закрепляет обязательства государств-участников по созданию одного или нескольких НПМ; она также предписывает государствам-участникам время, в течение которого они должны выполнить данное требование. В соответствии с этой статьей, в распоряжении первых двадцати государств, ратифицировавших или присоединившихся к ФПКПП, был один год, чтобы назначить или создать свои НПМы¹⁰². Государства, присоединившиеся к ФПКПП после его вступления в силу, должны создать НПМ в течение одного года с даты ратификации ФПКПП или присоединения к нему.¹⁰³

Идея определения времени, в течение которого государства-участники должны создать НПМ, была направлена на то, чтобы ускорить процесс ратификации; она также приняла во внимание тот факт, что процесс назначения и учреждения НПМ может потребовать определенного времени.¹⁰⁴

Следует помнить о том, что в соответствии со статьей 11(b)(i), в течение периода одного года государства-участники должны поддерживать контакты с ППП, чтобы ППП мог предоставлять консультации

см. также АПП, Руководство по НПМ, доступное на www.art.ch.

102 Для более детальной информации относительно сегодняшней ситуации с назначением НПМов, см. www.art.ch.

103 На основании декларации, которая может быть сделана в соответствии со статьей 24 ФПКПП.

104 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 1069.

и помощь относительно создания и назначения НПМов. Эта статья делает упор на требованиях к государствам-участникам начать процесс по принятию решений относительно форм НПМов при первой же возможности с тем, чтобы успеть выполнить свои обязательства в течение одного года от даты присоединения к ФПКПП.

Статья 17: Гибкость

В соответствии со статьей 3, ФПКПП не предписывает никакой определенной формы, которую должны иметь НПМ. Государства-участники таким образом имеют свободу выбора такого вида национального механизма, который наиболее отвечает контексту определенной страны. Государства-участники могут учредить новый орган или органы, могут назначить существующий орган или органы ответственными за выполнение мандата НПМ. Идеального решения здесь не существует. Однако чрезвычайно важно, чтобы процесс принятия решения по определению вида национального превентивного механизма, наиболее отвечающего контексту определенной страны, проходил в государствах-участниках публично, доступно и всеобъемлюще.

ФПКПП разрешает государствам-участникам иметь несколько НПМов. Ссылка на децентрализованные органы была специально предусмотрена для федеративных государств, но на практике и другие государства-участники также назначали децентрализованные НПМы. Как закреплено в статье 4(1), децентрализованные органы могут быть назначены на основе тематики, географического фактора и/или юрисдикционного деления, чтобы полностью охватить весь спектр мест содержания под стражей, которые находятся под контролем и юрисдикцией государства-участника. Государства-участники, которые рассматривают для себя вариант децентрализованных органов, должны иметь в виду, что каждое из мест лишения свободы должно находиться под наблюдением хотя бы одного НПМ. В случае, если государство-участник готовится исполнять свои обязательства путем учреждения децентрализованных НПМов, оно должно убедиться в том, что их мандаты в сумме охватывают все места содержания под стражей в пределах контроля и юрисдикции данного государства-участника.

В соответствии со статьей 4(1), хотя бы один НПМ должен иметь полномочия посещать места, которые как правило не используются для содержания под стражей, но где фактически могут находиться содержащиеся под стражей с ведома правительства или с его молчаливого согласия.¹⁰⁵

В случае, если государство-участник примет решение о выполнении своих обязательств путем учреждения децентрализованных НПМов, с отличающимися или частично совпадающими по тематике мандатами, каждый из этих органов должен соответствовать требованиям ФПКПП. Например, государство-участник не имеет права заявить, что, хотя один из органов не соответствует требованиям в вопросе о независимости его работы, другому не хватает опыта в соответствующей сфере, а третий не имеет права проводить частные беседы без участия третьих лиц, суммарный результат подобных органов отвечает требованиям ФПКПП. Опора на слишком слабую взаимосвязь между уже существующими органами разного плана может стать серьезным препятствием при выполнении требований ФПКПП. Как правило, требуется принятие определенных мер по обеспечению координации на национальном уровне¹⁰⁶ (в особенности с учетом того, что НПМы являются частью «системы»¹⁰⁷). Например, одна из задач НПМов – представлять предложения и замечания, касающиеся законодательства (статья 19(с)). Это означает, что НПМы должны обладать средствами для осуществления системного или секторного анализа и выработки рекомендаций (по меньшей мере, это касается органов, которые осуществляют мониторинг в рамках одной тематики или юрисдикционного деления). Ссылка статьи 17 на децентрализованные единицы особо уместна в случае федеративных государств, в которых децентрализованные органы могут назначаться в качестве НПМов, если они отвечают критериям, установленным частью IV ФПКПП. Это положение должно рассматриваться в сочетании со статьей 29, которая гарантирует, что положения ФПКПП распространяются на

105 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 90.

106 См. раздел 7.4 главы IV данного Руководства; АПП, *Руководство по НПМ*; а также ППП, Третий ежегодный доклад, §53.

107 См. ФПКПП, Преамбула, а также статья 1.

все части федеративных или другим способом децентрализованных государств без каких-либо ограничений или исключений.¹⁰⁸

НПМ и ППП рассматриваются как органы, формирующие глобальную систему мониторинга. Поэтому, НПМы выступают важными непрерывными источниками информации для ППП, а ППП обладает определенными всеобъемлющими полномочиями по отношению ко всем НПМам. Эти роли требуют скоординированной коммуникации между ППП и НПМами в каждой отдельной стране.

2

Статья 18

1. Государства-участники гарантируют функциональную независимость национальных превентивных механизмов, а также независимость их персонала.
2. Государства-участники принимают необходимые меры по обеспечению того, чтобы эксперты национального превентивного механизма обладали необходимым потенциалом и профессиональными знаниями. Они обеспечивают гендерный баланс и адекватную представленность существующих в стране этнических групп и групп меньшинств.
3. Государства-участники обязуются предоставлять необходимые ресурсы для функционирования национальных превентивных механизмов.
4. При создании национальных превентивных механизмов государства-участники учитывают принципы, касающиеся статуса национальных учреждений по защите и поощрению прав человека.

В то время как статья 17 предоставляет государствам-участникам определенную степень выбора относительно структуры их НПМов, статья 18 закладывает определенные гарантии для всех НПМов независимо от их формы. НПМы не могут эффективно заниматься предупреждением пыток и других форм жестокого обращения, если они не являются по-настоящему независимыми. Соответственно, положения статьи 18 разработаны для защиты свободы НПМ от вмешательства государства. Эти положения не являются взаимоисключающими, они являются взаимосвязанными и должны рассматриваться вместе, для обеспечения полной независимости НПМов.

¹⁰⁸ См. также анализ статьи 29 в этой главе.

Более того, в соответствии со статьей 18(4), ФПКПП требует от государств-участников уделить должное внимание Принципам, касающимся статуса национальных учреждений по защите и поощрению прав человека, известным также как «Парижские принципы»: ¹⁰⁹ требования для НПМов, закрепленные в статье 18, должны интерпретироваться с учетом Парижских принципов.

Статья 18(1): Функциональная независимость

Статья 18(1) ФПКПП является основным положением, которое требует от государств-участников гарантировать функциональную независимость НПМов. Это чрезвычайно важно для обеспечения эффективности этих органов. На практике это означает, что НПМы должны иметь возможность действовать независимо и без помех со стороны государственных властей, в особенности властей, ответственных за тюрьмы, полицейские участки и другие места содержания под стражей; со стороны правительства, гражданской администрации и независимо от партийных предпочтений. Также чрезвычайно важным является, чтобы НПМ воспринимались в качестве независимых от государственной власти. Поэтому члены НПМ должны назначаться в ходе публичной процедуры и с согласия соответствующих участников. ¹¹⁰

ППП рекомендует, чтобы создание и ключевые элементы НПМ были закреплены в конституционном или законодательном тексте, включая мандат и полномочия органа, процедуру назначения персонала и членов, сроки нахождения в должности, вопросы финансирования и формы отчетности. ¹¹¹ Более того, закон о создании НПМ не должен ставить НПМ или его членов под институционный контроль, будь то со стороны государственного министерства или министра, правительства, исполнительного комитета, президента или премьер-министра. Законодатель должен остаться единственной силой, которая может оказывать влияние на деятельность НПМ, его мандат или полномочия. НПМ должен

109 Парижские принципы, Док. ООН. ГА Рез 48/134, 20 декабря 1993.

110 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 41. См. также обсуждение процесса назначения кандидатов в ППП в комментарии к статье 6 в этой главе.

111 ППП, Первый ежегодный доклад, §28(a).

иметь исключительное право на назначение своих сотрудников.¹¹²

Чрезвычайно важным фактором обеспечения эффективности выступает гарантия независимости каждого из членов НПМ. Каждый член или сотрудник должен быть лично и профессионально независим от государственных властей. В целом, должностные лица, которые занимают посты в правительстве, системе правосудия, или представители правоохранительных органов не должны состоять в НПМах.

Статья 18(2): Независимые эксперты

Статья 18(2) описывает необходимость иметь в составе НПМ надлежащим образом квалифицированных независимых экспертов. Члены НПМ должны обладать профессиональными знаниями в соответствующих областях, таких как права человека, здравоохранение или свершение правосудия. Парижские принципы призывают к плюралистическому составу национальных учреждений по правам человека (НУПЧ).¹¹³

Это правило также применимо в отношении НПМ.¹¹⁴

Болеетого, ФКПП требует, чтобы членами НПМ были представители

¹¹² АПП, *Руководство по НПМ*, с. 39-40.

¹¹³ Парижские принципы, (Раздел «Состав и гарантии независимости и плюрализма»): «Состав национального учреждения и порядок назначения его членов, путем выборов или иным способом, устанавливаются в соответствии с процедурой, предусматривающей все необходимые гарантии обеспечения плюралистического представительства общественных сил (гражданского общества), участвующих в деятельности по поощрению и защите прав человека, в частности путем использования полномочий, позволяющих установить эффективное сотрудничество с представителями, или посредством участия представителей: а) неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзов, соответствующих общественных и профессиональных организаций, например ассоциации юристов, врачей, журналистов и видных ученых; б) различных философских и религиозных течений; в) университетов и квалифицированных экспертов; г) парламента; е) правительственных ведомств (в этом случае их представители участвуют в рассмотрении вопросов лишь в качестве консультантов)».

¹¹⁴ См. комментарий к статье 13 в этой главе; а также раздел 8 главы IV данного Руководства.

более широких кругов общественности с соблюдением гендерного баланса и включением представителей от этнических меньшинств и религиозных групп. Согласно ППП¹¹⁵, следует поощрять участие экспертов из групп особого риска в местах содержания под стражей (например, лиц с ограниченными возможностями или тех, кто ранее подвергался пыткам). На практике это означает, что НПМы, также как и ППП, могут нуждаться в помощи внештатных экспертов при проведении посещений. Внештатные эксперты должны быть независимыми и обладать в равной степени теми же привилегиями и иммунитетами от карательных мер, что и члены НПМ.¹¹⁶

Статья 18(3): Финансовая независимость

Статья 18(3) обязывает государства-участников предоставлять необходимые ресурсы для функционирования НПМов. Это положение является чрезвычайно важным, т.к. соответствующие финансовые ресурсы, так же как и человеческие и материально-технического ресурсы, являются ключевыми для эффективного выполнения мандата НПМ. В соответствии с Парижскими принципами, финансовая автономия является одним из фундаментальных критериев, в отсутствие которого НПМы не могут пользоваться своей операционной автономией и быть независимыми при принятии решений¹¹⁷.

Для обеспечения финансовой независимости НПМы должны самостоятельно планировать свой годовой бюджет. Кроме того, у них должна быть возможность распределять ресурсы самостоятельно: этот процесс не только не должен контролироваться правительством, но также не должен требовать правительственного разрешения или согласия. Дополнительной гарантией сохранения независи-

115 См. комментарий к статье 5(2) в этой главе.

116 Согласно статьям 21 и 35 ФПКПП.

117 См. Парижские принципы, Док. ООН ГА Рез. 48/134, 1993 г. Принцип 2: «Национальное учреждение должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности достаточным финансированием. Цель такого финансирования должна заключаться в том, чтобы предоставить национальному учреждению возможность иметь свой персонал и свои помещения, с тем, чтобы оно могло быть независимым от правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость».

мости НПМ будет указание в учредительных документах источника и характера их финансирования. Это должно позволить обеспечить НПМам возможность быть, в финансовом плане и плане независимости, способными к выполнению своих основных функций, включая возможность оплачивать труд независимых сотрудников.

Статья 18(4): Парижские принципы

В соответствии со статьей 18(4), ФПКПП требует, чтобы государства-участники учитывали Парижские принципы. Однако Парижские принципы были разработаны как руководство для учреждений с обширным мандатом в сфере прав человека (например, НИПЧ). Следовательно, некоторые аспекты Парижских принципов не могут применяться к превентивным рамкам ФПКПП, в то время как другие более детально отражены в положениях ФПКПП.¹¹⁸

Следует помнить, что если положения НИПЧ соответствуют Парижским принципам, то это не означает их автоматического соответствия положениям ФПКПП. В этом контексте, ППП рассматривает аккредитацию НИПЧ в качестве «дополнительного механизма, но, как правило, не в качестве процедуры аккредитации национальных механизмов в целом, поскольку проведение оценки в особых случаях оставлено на усмотрение Подкомитета»¹¹⁹. Это положение не может рассматриваться как основание для автоматического предоставления НИПЧ мандата НПМ.

Статья 19

Национальным превентивным механизмам предоставляются, как минимум, следующие полномочия:

- (а) регулярно рассматривать вопрос об обращении с лишенными свободы лицами в местах содержания под стражей, определенных в статье 4, с целью усиления, при необходимости, их защиты от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- (б) представлять рекомендации соответствующим органам в целях

¹¹⁸ АПП, *Руководство по НПМ*, с. 38.

¹¹⁹ ППП, Третий ежегодный доклад, §61.

улучшения обращения с лишенными свободы лицами и условий их содержания и предупреждать пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания с учетом соответствующих норм Организации Объединенных Наций;

(с) представлять предложения и замечания, касающиеся действующего законодательства или законопроектов.

Статья 19 еще более конкретизирует мандат НПМ проводить регулярные посещения мест содержания под стражей и давать рекомендации с целью предупреждения пыток и других форм жестокого обращения. Статья 19(с) также наделяет НПМы полномочием комментировать действующее законодательство или законопроекты, что позволяет им быть вовлеченными в превентивную законодательную работу.

Статья 19(а): Регулярные посещения

Идея внедрить систему национального превентивного мониторинга мест содержания под стражей частично была предназначена для создания гарантий более частых посещений этих мест. Собственно говоря, чем более частыми и регулярными являются посещения, тем более эффективной в качестве превентивного механизма будет программа мониторинга.

В статье 19 не уточняется, что имеется в виду под выражением «регулярно рассматривать» в смысле фактической частоты. Следовательно, у НПМов остается возможность построить свою программу превентивного мониторинга таким образом, чтобы учитывать особенности национального контекста. С учетом мандата НПМ, для большинства НПМов будет затруднительно регулярно посещать все места лишения свободы. Поэтому большинство НПМов должны выбирать, какие места лишения свободы посещать каждый год; помимо этого; они должны определить минимальную частоту посещений для каждого места лишения свободы. Например, СИЗО и полицейские участки могут посещаться более часто, чем тюремные заведения, из-за большей текучести лиц, лишенных свободы¹²⁰.

Статья 19(б) и статья 19(с): Рамки рекомендаций

120 См. разделы 4.1.1-2 главы V данного Руководства..

Статья 19(b) обязывает НПМы представлять рекомендации властям в целях “улучшения обращения с лишенными свободы лицами и условий их содержания и предупреждать пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания с учетом соответствующих норм Организации Объединенных Наций”. Это должно пониматься не только как выявление проблем, существующих в местах лишения свободы, но и как выявление системных недостатков или пробелов в законодательстве относительно защиты лиц, лишенных свободы¹²¹.

Таким образом, положение о представлении рекомендаций не ограничивается представлением замечаний после посещения мест лишения свободы. Так же, как и в случае с ППП, НПМы наделены полномочиями представлять рекомендации относительно широкого круга вопросов, касающихся предупреждения пыток и других форм жестокого обращения. Также важно подчеркнуть, что в соответствии со статьей 19(b), анализ НПМ может основываться на широком спектре стандартов, включая все соответствующие нормы ООН, закрепленные в договорах и других инструментах¹²².

Статья 19(c) еще более укрепляет этот широкий превентивный подход, наделяя НПМ полномочием рассматривать действующее законодательство и законопроекты в отношении мест содержания под стражей и лиц, лишенных свободы. Например, НПМ может рассматривать законодательство на предмет его соответствия международным стандартам, чтобы определить в достаточной ли мере оно обеспечивает защиту лиц, лишенных свободы.¹²³

С целью содействия выполнению этого аспекта мандата НПМ, государствам-участникам ФКПП рекомендуется принять за практику предварительно направлять законопроекты на рассмотрение соответствующим НПМам. НПМы также должны иметь возможность инициировать предложения по выработке нового и/или внесения поправок в существующее законодательство.¹²⁴

121 ФКПП, статья 1. Для дальнейшего обсуждения данного вопроса, см. АПП, *Руководство по НПМ*, с. 26; и раздел 3 главы V данного Руководства.

122 См. также анализ статьи 2(2) в этой главе.

123 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 26.

124 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 26..

Статья 20

С тем, чтобы национальные превентивные механизмы могли выполнять свой мандат, государства-участники настоящего Протокола обязуются предоставлять им:

- (a) доступ к любой информации о числе лиц, лишенных свободы, в местах содержания под стражей, определенных в статье 4, а также о количестве таких мест и их местонахождении;
- (b) доступ к любой информации, касающейся обращения с этими лицами, а также условий их содержания под стражей;
- (c) доступ к любым местам содержания под стражей, их сооружениям и объектам;
- (d) возможность проводить частные беседы с лишенными свободы лицами без свидетелей, лично, или, при необходимости, через переводчика, а также с любым другим лицом, которое, по мнению национального превентивного механизма, может представить соответствующую информацию;
- (e) право беспрепятственно выбирать места, которые они желают посетить, и лиц, с которыми они желают побеседовать;
- (f) право устанавливать контакты с Подкомитетом по предупреждению, направлять ему информацию и встречаться с ним.

Статья 20 еще раз подтверждает, что ФПКПП определяет равную значимость международных и национальных усилий по предупреждению и, исходя из этого, определяет равные обязанности для международных и национальных органов ФПКПП, также закрепляя соответствующие обязанности за государствами-участниками¹²⁵. Статья 20 отражает статью 14, в которой говорится о полномочиях ППП, и возлагает подобные обязательства на государства-участники, которые призваны гарантировать, что НПМы:

- имеют доступ к информации и местам содержания под стражей;
- имеют возможность выбора мест для посещения и лиц, с которыми будет проводиться беседа; и
- могут проводить личные беседы.

¹²⁵ ФПКПП, статьи 12(c) и 14.

Гарантии, предоставленные статьей 20, являются основополагающими для эффективного функционирования НПМ. Они дают возможность НПМ проводить тщательные и всесторонние проверки внутренних мер по предупреждению без препятствия со стороны государственных органов, а также воссоздать реальную картину уровня защиты лиц, лишенных свободы.

Статья 20(а) и 20(б): Доступ к информации

Доступ к информации относительно количества и местонахождения лиц, лишенных свободы, и мест содержания под стражей, который гарантируется НПМ в соответствии со статьей 20(а), необходим для НПМ для разработки эффективной программы мониторинга. Спектр предоставляемой информации об обращении с лицами, содержащимися под стражей, раскрыт в статье 20(б) и включает в себя широкий перечень документации, материалов по делам, учетных журналов и досье. В частности, правила внутреннего распорядка и документы для внутреннего пользования, общие и личные медицинские карты, расписания (включая учет времени, проведенного в камере, затраченного на физические упражнения, проведенного в помещении и на свежем воздухе, а также времени, проведенном за работой), наблюдения о попытках самоубийств, дисциплинарный учет.¹²⁶

НПМы имеют право доступа к информации конфиденциального характера, например, к медицинским картам. Однако обязанность государств-участников по предоставлению информации должна рассматриваться вместе с тем фактом, что конфиденциальная информация, собранная НПМ, не подлежит разглашению. Данные личного характера публикуются только с прямо выраженного согласия соответствующего лица.¹²⁷

С учетом того, что ФПКПП требует от государств-участников предоставления НПМам доступа к конфиденциальной информации, государства-участники должны периодически пересматривать действующее законодательство по защите личных данных и,

¹²⁶ АПП, *Руководство по НПМ*, с. 58.

¹²⁷ ФПКПП, статья 21(2).

при необходимости, вносить исключения, чтобы обеспечить для НПМов доступ к соответствующей информации и ее использование в соответствии с ФПКПП. Такое уже может быть предусмотрено существующими исключениями в отношении государственных ведомств; в других случаях, необходима разработка новых положений, разрешающих НПМам собирать, использовать и защищать личные данные.¹²⁸

Статья 20(с): Доступ к местам содержания под стражей

Статья 20(с) подтверждает закрепленные в статье 1 обязательства государств-участников по предоставлению НПМам доступа ко всем местам содержания под стражей, как они определены в статье 4. Статья 20(с) не повторяет в полной мере формулировку статьи 14(с), которая разрешает НПМам получать “неограниченный доступ”. Однако, как оговаривалось ранее в отношении статьи 4, когда статья 20 читается в контексте всего ФПКПП в целом, становится очевидным, что НПМам должны быть предоставлены равные полномочия с ППП по проведению посещений без вмешательства со стороны государственных властей, включая проведение незаявленных посещений.¹²⁹

Это единственный вывод, который согласуется с целями и задачами ФПКПП и, таким образом, является толкованием, которого требует Венская конвенция о праве договоров.¹³⁰

В отношении ППП статья 14(2) оговаривает исключительные и немногие причины, по которым государство-участник имеет право временно отложить посещение определенного места содержания под стражей. Параллельных формулировок в статье 20 не существует. Логическим выводом из этого будет понимание того, что ни при каких условиях правительство не может даже временно препятствовать посещениям, осуществляемым НПМами.¹³¹

128 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 58..

129 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 57. См. также Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 1090-1091.

130 Согласно статьям 31 и 32 Венской конвенции о праве международных договоров. См. также обсуждение статей 1 и 4 ФПКПП в этой главе.

131 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 57.

Статья 20(d): Проведение частных бесед

Статья 20(d) обеспечивает те же самые гарантии для НПМ проводить частные беседы, что и статья 14(d) в отношении ППП. Возможность проведения беседы без свидетелей чрезвычайно важна, чтобы лица могли говорить открыто и не иметь опасений быть подвергнутыми карательным мерам (репрессалиям). Действующее законодательство должно обеспечивать возможность НПМам проводить беседы с лицами, содержащимися под стражей, и другими лицами без прослушивания или любой другой формы отслеживания информации со стороны властей, лиц, содержащихся под стражей, и иных третьих лиц. Исключение может быть сделано только в случае, если осуществляющая посещение делегация потребует присутствия охраны во время проведения беседы, исходя из соображений безопасности.¹³²

Так же, как и в случае с ППП, осуществляющая мониторинг группа НПМ не обязана соглашаться с местом проведения беседы, назначенным властями¹³³. Члены НПМ должны иметь право свободно выбирать любое безопасное и подходящее место для проведения беседы. В случае, если персонал места содержания под стражей предлагает ограничить беседы в целях защиты личной безопасности миссии НПМ, такому совету должно быть уделено тщательное внимание. Тем не менее, в конечном счете члены НПМ должны иметь право действовать по своему усмотрению, самостоятельно оценивая степень угрозы, если таковая имеется, их личной безопасности.¹³⁴

Статья 20(e): Выбор лиц для проведения беседы

Статья 20(e) определяет, что НПМы имеют право свободно выбирать лиц для проведения беседы¹³⁵. Исходя из этих полномочий, НПМы могут выбирать лиц, лишенных свободы, для интервью на основе конкретных критериев или в случайном порядке для того, чтобы получить более полное представление о положении дел в местах содержания под стражей.¹³⁶

132 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 60

133 См. Комментарий к статье 14(d) в этой главе.

134 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 60.

135 См. Комментарий к статье 14(e) в этой главе.

136 АПП, Detention Monitoring Briefing N°2, *The Selection of Persons to Interview in the*

Статья 20(f): Контакт с Подкомитетом по предупреждению

Статья 20(f) отражает содержание статьи 12(c) и требует от государств-участников обеспечения возможности для коммуникации и передачи информации от НПМ к ППП. Прямой контакт между НПМ и ППП является новаторской чертой ФПКПП. Более того, он является чрезвычайно важным для установления “системы” по предупреждению, предусмотренной данным договором.¹³⁷

Прямой контакт необходим, чтобы обеспечить сотрудничество и взаимодополняемость между органами ФПКПП. Соответственно, речь идет о праве на прямой конфиденциальный контакт в обоих направлениях. Статья 11(b)(ii) отводит ППП ведущую роль в этом деле, возлагая на ППП ответственность “устанавливать прямой, по необходимости, конфиденциальный контакт с НПМами”. В случае децентрализованных НПМов, ППП рекомендует государствам-участникам “гарантировать контакты ППП со всеми подразделениями механизмов”.¹³⁸

В дополнение, статья 16(1) гласит, что ППП «направляет свои рекомендации и замечания в конфиденциальном порядке государству-участнику и, при необходимости, национальному превентивному механизму». Совокупно применяя статьи 20(f), 12(c), 16(1) и 11(b)(ii), НПМы и ППП могут интенсивно обмениваться мнениями относительно стратегий по предупреждению пыток и других форм жестокого обращения; ППП и НПМы могут встречаться и обмениваться информацией, при необходимости, делая это в конфиденциальном порядке; НПМы могут направлять свои доклады и любую другую информацию в ППП.

В соответствие со статьями 11(b)(ii) и 11(b)(iii), ППП может предлагать образовательные услуги и техническую помощь напрямую НПМам с целью увеличения их потенциала и эффективности работы.

Context of Preventive Detention Monitoring, АПП, Женева, апрель 2009. См. ссылку <http://www.aptd.ch>.

137 См. ФПКПП, Преамбула и статья 1.

138 ППП, Третий ежегодный доклад, §53.

Статья 21

1. Ни один орган или должностное лицо не может назначать, применять, разрешать или допускать любую санкцию в отношении любого лица или организации за сообщение национальному превентивному механизму любой информации, будь то правдивой или ложной, и ни одно такое лицо или организация не могут быть каким-либо иным образом ущемлены.
2. Конфиденциальная информация, собранная национальным превентивным механизмом, не подлежит разглашению. Данные личного характера публикуются только с прямо выраженного согласия соответствующего лица.

Статья 21(1) отражает содержание статьи 15 и накладывает запрет на применение любых репрессалий в отношении лиц или организаций за передачу информации НПМ. Положения этой статьи чрезвычайно важны для защиты личной безопасности, а также для обеспечения безопасного общения лиц и организаций с НПМами. Однако для того, чтобы статья 21(1) эффективно работала, лица, принимающие участие в беседе, должны быть осведомлены о своей защите от карательных мер за свое сотрудничество. Таким образом, чтобы обеспечить выполнение ФПКПП, необходимо инкорпорировать положения статьи 21 в национальное законодательство.¹³⁹

НПМы могут изъявить желание напомнить соответствующим властям об этих положениях в начале посещений, а также должны информировать своих собеседников об этих положениях во время проведения беседы. Постоянное присутствие НПМ в стране дает возможность более простого выявления и принятия соответствующих мер в ответ на опасения о возможных репрессалиях (например, посредством последующих посещений и бесед с лицами, содержащимися под стражей, с которыми НПМ поддерживали контакт).

Защита, которую обеспечивает статья 21, относится также к информации, которую государственные власти или другие лица могут рассматривать как ложную. Без этого положения статью можно было бы обойти¹⁴⁰. Тем не менее, очевидно, что статья 21

¹³⁹ АПП, *Руководство по НПМ*, с. 61-62.

¹⁴⁰ См. также комментарий к статье 15 в этой главе.

не предусматривает освобождение государств-участников от ответственности за любые действия его служащих, направленных на преднамеренное введение НППМ в заблуждение или вмешательство в его работу. Например, если тюремный надзиратель преднамеренно сообщал НППМ ложную информацию (например, с целью укрывательства смерти лица, содержащегося под стражей, или ненадлежащего обращения с лицом, содержащимся под стражей), государство будет нести ответственность за нарушение взятых на себя международных обязательств согласно ФПКПП, какими бы ни были возможности защиты отдельного тюремного надзирателя, в рамках статьи 21. Безусловно, учитывая, что действия государственного лица в отношении укрывательства актов совершения пыток или других форм жестокого обращения, в соответствии с положениями Конвенции против пыток, расцениваются как преступление (например, в случае причастности к совершению преступления), в соответствии со статьей 21, ФПКПП не исключает возможности несения личной уголовной ответственности.¹⁴¹

Статья 21(2) гласит, что собранная НППМ конфиденциальная информация не подлежит разглашению. Для ППП аналогичной статьи не предусмотрено ввиду уже имеющейся статьи 2(3), которая обязывает ППП руководствоваться принципом конфиденциальности¹⁴².

В результате получения права доступа к информации в соответствии со статьей 20, в силу своей работы НППМ будет неизбежно сталкиваться с информацией, требующей особого обращения, например, о местах содержания под стражей и лишенных свободы лицах (такой как медицинская информация). Помимо всего прочего, определенная информация, полученная НППМ о других лицах в местах содержания под стражей, например, об их сотрудниках, может относиться к информации скорее личного, чем служебного характера. В большинстве государств информация такого характера защищена законами о неприкосновенности личной жизни.¹⁴³

Однако действующее законодательство не должно препятствовать

141 АПП, *Руководство по НППМ*, с. 61-62.

142 См. также ФПКПП, статья 16(1).

143 АПП, *Руководство по НППМ*, с. 58.

распространению или публикации информации НПМ, если на то получено прямо выраженное согласие соответствующего лица. Государства-участники не должны пользоваться законодательством (или риторикой) о защите неприкосновенности личной жизни с целью создания помех для предания гласности информации, которую НПМ и заинтересованное лицо или лица планировали опубликовать. Возможность предания огласке должна оставаться в том случае, если лицо, с которым проводилась беседа, прямо просит НПМ передать его/ее жалобу в другое учреждение, например, прокурору, омбудсмену, в профсоюз или трибунал по правам человека. НПМ должны обладать неограниченным правом публиковать статистическую или любую другую информацию, собранную на основании информации личного характера, а также публиковать относящуюся к делу информацию при условии анонимной подачи личной информации¹⁴⁴.

Статья 22

Компетентные органы соответствующего государства-участника изучают рекомендации национального превентивного механизма и вступают с ним в диалог в отношении возможных мер по осуществлению.

Статья 22 воспроизводит положение статьи 12(d) относительно ППП и подчеркивает тот факт, что ФПКПП придает одинаковую важность международным и национальным превентивным усилиям. Как и в статье 12(d), важность принципа сотрудничества подчеркивается в статье 22 через возложение обязательств на государства-участники изучить рекомендации НПМов и обсудить с ними меры по выполнению рекомендаций. В отличие от рекомендаций ППП и отчетов ППП по посещениям, ФПКПП не содержит никаких положений в отношении конфиденциальности рекомендаций и отчетов по посещению НПМов. В зависимости от стратегии отдельного НПМ и степени его сотрудничества с государственными органами власти, он может принять решение публиковать свои доклады о результатах посещений, но только в соответствии со статьей 21(2): конфиденциальная информация,

¹⁴⁴ АПП, *Руководство по НПМ*, с. 59.

полученная НПМом, не должна подлежать разглашению, а личные данные могут быть переданы гласности только с прямо выраженного согласия соответствующего лица.

Положения статьи 22 могут быть особенно интересны тем существующим национальным механизмам по мониторингу, которым не хватает подобных положений, обязывающих государство принимать во внимание их рекомендации: назначение данных механизмов в качестве НПМов предоставило бы им конкретные преимущества.

Статья 22: Компетентные органы

«Компетентными органами», упомянутыми в статье 22, являются органы, управляющие местами лишения свободы, включая администраторов мест лишения свободы и министров, под юрисдикцию которых попадают данные учреждения. Однако ФПКПП оставляет НПМу право решать, к каким органам относятся конкретные рекомендации¹⁴⁵. Следовательно, рекомендации относительно вопросов практического характера и вопросов, решение по которым принимается местными органами, лучше всего направлять на рассмотрение административным органам конкретного учреждения. Вопросы, затрагивающие систему в целом и требующие законодательных изменений и/или принятия решений на национальном уровне, соответственно лучше направлять высшим органам государственной власти в правительстве или законодательной структуре, чтобы создать основания и усилить вероятность выполнения рекомендаций¹⁴⁶.

Чтобы применить положения статьи 22, национальное законодательство, отвечающее за выполнение ФПКПП, должно четко обеспечить НПМам право выбирать, каким органам власти они направляют конкретные рекомендации. На органы, получившие рекомендации, национальным правом должна возлагаться соответствующая обязанность ответить на них, или, в случае, если упомянутые органы считают, что не обладают требуемой компетенцией, чтобы выполнить полученную рекомендацию(и), определение

145 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 65

146 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 65

«компетентные органы» приравнивается к обязательству ответить на рекомендацию.¹⁴⁷ Законодательство также должно предоставить НПМам возможность определять сроки, в которые компетентные органы должны ответить и/или вступить в диалог с НПМами по конкретному вопросу.

В ходе посещения, НПМ может натолкнуться на отдельные обвинения, требующие дальнейшего расследования, вынесения судебного решения и/или наказания; в этой связи он может вынести рекомендацию соответствующим органам провести расследование. В таком случае «компетентными органами» может быть прокуратура, служба омбудсмена или НИПЧ, обладающие юрисдикцией рассматривать индивидуальные жалобы. Тем не менее, должны применяться ограничения на раскрытие данных личного характера, содержащиеся в статье 21(2). Следовательно, передача информации о конкретном истце может происходить только с его прямо выраженного согласия.¹⁴⁸

Статья 22: Рассмотрение рекомендаций

Для того, чтобы оказать содействие в рассмотрении и принятии во внимание рекомендаций и замечаний, НПМы могут следовать примеру ППП и проводить совещания с соответствующими органами власти в конце посещения или в кратчайшие возможные сроки после посещения, на которых органам власти будут представлены изначальные рекомендации и замечания.¹⁴⁹ Официальный ответ должен быть представлен после этого в письменном виде в кратчайшие возможные сроки. Отчет должен заложить основу конструктивного диалога между НПМ и соответствующими органами в отношении применения рекомендаций. Национальное законодательство, предусматривающее выполнение ФПКПП, должно возлагать на государства-участников четкое обязательство принимать во внимание рекомендации НПМов и вступать с ними в диалог.¹⁵⁰

147 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 65

148 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 65. См. также комментарий к статье 21 в этой главе.

149 ППП, Первый ежегодный доклад, Приложение V.

150 АПП, *Руководство по НПМ*, с.64.

НПМы могут чаще, чем ППП, контролировать применение рекомендаций с помощью различных способов, включая последующие посещения, переписку с официальными должностными лицами, поддержание связи с неправительственными организациями (НПО) или другими акторами, присутствующими в месте лишения свободы, такими, как религиозные организации или посетители, представляющие местные сообщества. Последующие визиты, в частности, позволят НПМ оценить осуществление ранее предложенных рекомендаций и выявить какие-либо новые проблемы.¹⁵¹ Если выполнение рекомендаций сопряжено с проблемами, то эти вопросы могут быть быстро направлены соответствующим органам власти.

Статья 23

Государства-участники настоящего Протокола обязуются публиковать и распространять ежегодные доклады национальных превентивных механизмов.

В статье 23 говорится о публикации и распространении ежегодных докладов НПМов. ФПКПП не устанавливает требований по содержанию ежегодных докладов. Однако если назначенный НПМ является уже существующим учреждением, то ежегодный доклад НПМ должен быть опубликован в качестве отдельного доклада или, по меньшей мере, ему должна быть отведена отдельная глава в общем ежегодном докладе учреждения,¹⁵² чтобы прояснить, какие мероприятия были предприняты по возложенному на учреждение мандату НПМа. Поскольку отсутствует положение конфиденциальности докладов НПМа,¹⁵³ то ежегодные доклады могут, согласно статье 21(2), включать выдержки из докладов по посещениям, замечаний и рекомендаций. НПМы могут также использовать доклад как возможность выдвинуть предложения и замечания относительно существующего законодательства или законодательных проектов.¹⁵⁴

151 АПП, *Руководство по НПМ*, с.65.

152 См. раздел 4.3 главы V данного руководства.

153 Ср. статьи 2 и 16.

154 Более подробную информацию можно найти в разделе 4.4 главы V данного

Статья 23 не содержит конкретных требований по публикации и распространению. НПМы могут публиковать свои ежегодные доклады самостоятельно. Однако статья 23 обеспечивает гарантию, что они будут опубликованы и распространены государством-участником. Широкое распространение по стране докладов НПМ способствует развитию прозрачности мест лишения свободы, а также подотчетности НПМов. Публикация, таким образом, помогает НПМам работать прозрачно и увеличить в долгосрочной перспективе влияние своей деятельности на национальном уровне. НПМы и государства-участники должны также удостовериться, что ежегодные доклады поступают к соответствующим международным и региональным органам, таким как ППП, КПП, ЕКПП, Комитет по предупреждению пыток в Африке (КППА) и Межамериканская комиссия по правам человека (МКПЧ).

У НПМов есть большой выбор способов распространения информации. Статья 23 не препятствует НПМу в обнародовании других докладов, включая доклады по посещениям. Вопросы, возникающие относительно ряда учреждений, могут побудить НПМ опубликовать доклад на специальную тему.

7. ФПКПП Часть V: Заявление

Часть V содержит только одну статью (Статья 24), которая предоставляет государствам-участникам время для нахождения наилучшего способа выполнить свои обязательства по ФПКПП.

Статья 24

1. После ратификации государства-участники могут сделать заявление относительно отсрочки осуществления своих обязательств либо согласно части III, либо согласно части IV настоящего Протокола.
 2. Такая отсрочка действует максимум три года. После представления соответствующих материалов государством-участником и после консультаций с Подкомитетом по предупреждению Комитет против пыток может продлить этот период еще на два года.
-

Статья 24 призвана дать государствам, которые желают стать участником ФПКПП, дополнительное время на нахождение наилучшего способа выполнить свои обязательства по данному договору. Согласно статье 24, государства-участники могут сделать заявление о временной отсрочке осуществления своих обязательств относительно ППП (т.е. согласно Части III ФПКПП) или НПМов (т.е. согласно Части IV ФПКПП). Отсрочка может изначально действовать до трех лет, но с согласия КПП она может быть продлена еще на два года. Изначальная отсрочка обязательств понимается как позволение государствам-участникам отсрочить свои обязательства относительно НПМов сроком до четырех лет, так как у государств-участников уже есть год, начиная со дня ратификации, на учреждение НПМ согласно статье 17.¹⁵⁵

Статья 24(1): Время заявления

Толкование статьи 24(1) ФПКПП является спорным, так как непонятно, может ли заявление об отсрочке быть сделано исключительно на момент ратификации или в любое другое время после ратификации. Разногласия проистекают из противоречащих переводов и толкований фразы «по ратификации» в равной степени аутентичных версиях договора на арабском, китайском, английском, французском, русском и испанском¹⁵⁶ языках¹⁵⁷. Согласно статье 33 Венской конвенции о праве международных договоров, условия соглашения должны нести идентичный смысл в каждой из аутентичных версий. Кроме того, статья 37(1) ФПКПП не отдает явного предпочтения какой-либо одной версии текста, несмотря на то, что за основу переговоров бралась английская версия.

Английская и французская версии статьи 24(1) ясно дают понять, что заявление об отсрочке может быть сделано исключительно в

155 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с.1108.

156 Данные языки являются официальными языками ООН.

157 См. ФПКПП, статья 37(1): «Настоящий Протокол, английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций». Более подробную информацию можно получить из комментария к статье 37(1) в этой главе.

момент ратификации, а не через какое-то время после ратификации. С другой стороны, изначальная русская версия предполагала, что заявление может быть сделано после ратификации. Согласно исходной испанской версии возможность отсрочки продолжалась и после момента ратификации.¹⁵⁸

После создания Казахстаном прецедента,¹⁵⁹ лингвистический вопрос, возникший вокруг статьи 24 ФПКПП, был передан в Комитет по правовым вопросам ООН, который «начал процесс исправления, чтобы привести русскую и испанскую версии статьи 24 в соответствие с другими аутентичными текстами»: исправления проводились в основном для того, чтобы в этих версиях отражалось значение фразы «при ратификации»¹⁶⁰. Исправления оригинального текста ФПКПП вступили в силу с 29 апреля 2010 г. Сейчас статья 24 должна толковаться следующим образом: отсрочки, согласно статье 24, могут быть сделаны исключительно на момент ратификации.

Статья 24: Последствия отсрочки для ППП

Если государство-участник делает заявление об отсрочке выполнения Части III ФПКПП, ППП не будет осуществлять свой мандат по деятельности в отношении этого государства-участника на протяжении периода отсрочки. На практике это означает, что ППП временно не может проводить внутривостановочные посещения в государство-участника, а также не может предоставлять консультации и оказывать содействие в вопросах создания НПМов.¹⁶¹

158 АПП, «Лингвистические вопросы статьи 24 ФПКПП», АПП, Женева, 27 марта 2007 г., с. 2.

159 Казахстан ратифицировал ФПКПП 28 октября 2008 г., руководствуясь русской версией при заявлении об отсрочке учреждения НПМ, согласно статье 24. Это заявление было сделано 8 февраля 2010 г., после чего, за отсутствием каких-либо возражений со стороны государств-участников ФПКПП, Генеральный Секретарь ООН получил упомянутое заявление через три месяца после извещения. C.N.57.2010.TREATIES-2 (Depositary Notification of 22 February 2010).

160 Более подробную информацию можно найти в ППП, Третий ежегодный доклад, § 48; см. также Исправления, внесенные в исходный текст Факультативного протокола (исходные тексты на русском и испанском языках) и в заверенные копии, C.N.244.2010.TREATIES-3 (Depositary Notification, 22 February 2010), доступно по адресу <http://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.244.2010-Eng.pdf>

161 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с. 1108.

Однако сохраняется необходимость находиться в непосредственном контакте с НПМами во время отсрочки. Тогда как ППП не может стать инициатором контакта с соответствующим НПМом(ами) по причине того, что его полномочия инициировать контакт согласно статье 11(b)(ii) будут отсрочены, НПМ(ы) могут взять на себя инициативу и вступить в диалог с ППП на основании статьи 20(f).

Статья 24: Последствия отсрочки для НПМов

На практике статья 24 может быть использована государствами, которым может быть необходимо создать новый орган в качестве НПМ или провести значительные изменения действующего национального законодательства, чтобы полностью отвечать своим обязательствам по части IV ФПКПП. Делая заявление отсрочить обязательства по части IV ФПКПП, государство-участник может ратифицировать ФПКПП с целью воспользоваться консультациями ППП во время установления эффективной системы национального мониторинга.

Если государства-участники используют возможность отсрочить свои обязательства относительно НПМ, важно, чтобы ППП и национальные акторы сохраняли связь между собой, что позволит ППП представлять консультации в отношении процесса назначения, учреждения и эффективной работы НПМов. Поддерживая связь с ППП по этим вопросам, государства-участники могут проводить действенную подготовку к полному выполнению ФПКПП по окончании периода отсрочки. В таком случае на основании статьи 11(b)(ii) (в части III), которая ясно уполномочивает ППП устанавливать непосредственный контакт с НПМами, ППП может иметь контакт с любым механизмом, который рассматривается как возможный для назначения в качестве НПМа.

8. ФПКПП Часть VI: Финансовые положения

Часть VI содержит две статьи, где описывается, каким образом финансируется деятельность ППП и каким образом государства-участники могут получить специальное финансирование для выполнения рекомендаций ППП.

Статья 25

1. Расходы, понесенные Подкомитетом по предупреждению в ходе осуществления настоящего Протокола, покрываются Организацией Объединенных Наций.
 2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций обеспечивает необходимый персонал и условия для эффективного осуществления функций Подкомитета по предупреждению в соответствии с настоящим Протоколом.
-

Статьей 25 предусматривается, что ППП финансируется из основного бюджета ООН, а не только за счет взносов государств-участников. Основной бюджет формируется из взносов, выплачиваемых всеми государствами-членами ООН. Сумма взноса каждого государства-члена рассчитывается, исходя из способности платить, то есть наиболее состоятельные государства выплачивают наибольшие взносы. Таким образом, финансирование ППП через основной бюджет согласуется с текущей практикой ООН в отношении договорных органов.

Против включения этого положения активно выступали ряд государств-участников в ходе переговоров по ФПКПП и в процессе его принятия¹⁶². Некоторые государства-участники отмечали несправедливость того, что государства, не являющиеся участниками ФПКПП, должны финансировать деятельность ППП. Также заявлялось, что финансирование ППП отвлечет денежные средства от действующих органов. Весьма сомнительным для некоторых государств-участников представлялся и тот факт, что ФПКПП окажет значительное влияние на предотвращение пыток и других форм жестокого обращения. Однако для того, чтобы гарантировать эффективную работу ППП, чрезвычайно важно было достичь соглашения о предоставлении ППП денежных средств из основного бюджета ООН. Предыдущий опыт других договорных органов ООН показал несостоятельность финансирования за счет государств-участников; в прошлом это привело к непостоянству в

162 Доклад Рабочей группы ООН по составлению проекта Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток, Док. ООН E/CN.4/2002/78, параграфы 32-36; а также АПП, 'USA Putting a Price on the Prevention of Torture' (press release), 2 ноября 2002, доступно по адресу www.apt.ch. См. также первую версию данного Руководства, размещенную на сайте www.apt.ch.

качестве защиты, предоставляемой людям в отношении их прав человека.¹⁶³ По этой причине в 1992 году государства-члены ООН приняли Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН, которая гарантирует, что все договорные органы получают денежные средства из основного бюджета.¹⁶⁴

Финансирование из регулярного бюджета особенно важно в случае ФПКПП, так как государства-участники уже несут расходы, связанные с НПМами. Статья 25 оказывает поддержку государствам-участникам, которые не смогли бы позволить себе ратифицировать ФПКПП, если бы это было сопряжено со значительными взносами на покрытие расходов, связанных с деятельностью ППП.

На практике, денежные средства, предоставляемые ППП, наравне с денежными средствами, предоставляемыми и другим договорным органам ООН, выделяются из бюджета УВКПЧ¹⁶⁵. Расходы по первоначальной организации работы ППП были покрыты за счет дополнительного финансирования, предоставленного УВКПЧ, а не за счет средств, взятых из общего бюджета УВКПЧ. В результате, когда ППП только начал работу, ему пришлось столкнуться с трудной ситуацией, так как финансирования было достаточно только для покрытия расходов по внутристрановым посещениям, а его функции в отношении НПМов пришлось, соответственно, ограничить. После ратификации ФПКПП 50-ой страной и увеличения количества членов ППП с 10 до 25, Генеральная Ассамблея ООН признала необходимость выделить ППП ресурсы, достаточные для эффективного выполнения ППП своих уникальных превентивных полномочий.¹⁶⁶

163 Государства-участники изначально финансировали КПП и Комитет по искоренению расовой дискриминации, что привело к проблемам привлечения денежных средств.

164 Резолюция по эффективному осуществлению международных документов по правам человека, включая обязательства по представлению докладов в соответствии с международными документами по правам человека, Док. ООН, UNGARes. 47/111, 16 декабря 1992.

165 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с. 1121.

166 Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция по вопросу пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видам обращения или наказания, Док. ООН A/RES/64/153, 18 декабря 2009, §36.

Статья 26

1. В соответствии с надлежащей процедурой Генеральной Ассамблеи создается Специальный фонд, управляемый в соответствии с финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций, для оказания помощи в финансировании осуществления рекомендаций, вынесенных Подкомитетом по предупреждению государству-участнику после посещения, а также образовательных программ национальных превентивных механизмов.

2. Этот Специальный фонд может финансироваться за счет добровольных взносов, выплачиваемых правительствами, межправительственными и неправительственными организациями и другими частными или государственными образованиями.

Статья 26 оговаривает учреждение Специального фонда для оказания помощи в финансировании как образовательных программ, проводимых НПМами, так и осуществления рекомендаций, вынесенных ППП. Специальный Фонд ФПКПП не призван заменить общий бюджет ППП в отношении финансирования ППП. Положение, четко определяющее, что денежные средства должны выделяться для помощи государствам-участникам в выполнении своих обязательств, является еще одним новшеством ФПКПП и отражает его особый превентивный подход. Данная статья вновь подчеркивает важность взаимного диалога для оказания помощи государствам-участникам в выполнении своих действующих обязательств (включая обязательства по Конвенции против пыток) принимать меры по предотвращению пыток и других форм жестокого обращения.

Добавление этой статьи стало ключевым элементом, обеспечившим принятие ФПКПП государствами-членами ООН. Многие были обеспокоены финансовыми вопросами, которые возникнут в результате выполнения обязательств по созданию, назначению или поддержанию НПМов и выполнению рекомендаций ППП и НПМов. Следовательно, обеспечение дополнительного финансирования для оказания помощи в этих вопросах считалось необходимым.

Статья 26(1): Выполнение рекомендаций ППП после посещения

Статья 26(1) ФПКПП устанавливает финансирование для оказания поддержки в осуществлении рекомендаций ППП после проведения внутристрановой миссии. Некоторые рекомендации ППП направлены на улучшение национальной системы лишения свободы, в том числе превентивными средствами. Проекты, на которые выделяется финансирование, могут, например, быть направлены на улучшение условий содержания под стражей, защиты заключенных от жестоких форм обращения и/или другие меры по предотвращению пыток и других форм жестокого обращения во время содержания под стражей. Сюда входят также все программы, связанные с реформированием системы уголовного судопроизводства и/или системы тюрем, в частности:

- законодательные реформы;
- обучение и подготовка судей, прокуроров, официальных лиц, отвечающих за правоприменение, и тюремных охранников;
- пересмотр методов допроса;
- судебное обследование заключенных;
- механизмы по принятию жалоб, направленных на устранение пыток, и их расследование;
- антикоррупционные программы в контексте отправления криминального правосудия;
- любые другие меры, направленные на предотвращение пыток в соответствии с положениями Конвенции против пыток, КПП и других относящихся к делу инструментов ООН и региональных инструментов[.]»¹⁶⁷.

Кроме того, согласно статье 11(b)(iv), ППП уполномочен выносить рекомендации «с целью увеличить возможности и полномочия

¹⁶⁷ Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с.1129. См. также Комитет по правам человека, Резолюция по вопросу пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения или наказания: роль и ответственность судей, прокуроров и адвокатов, Док. ООН А/ HRC/RES/13/19, §13, 26 марта 2010.

национального превентивного механизма». Однако Специальный фонд ФПКПП не призван пополнять основной бюджет НПМов: средства Специального фонда могут быть использованы только для финансирования образовательных программ, проводимых НПМами, или для осуществления рекомендаций ППП, направленных на увеличение возможностей и полномочий НПМов.¹⁶⁸

Не все рекомендации ППП обязательно влекут за собой финансовые расходы. Более того, государства-участники должны поощряться в принятии таких мер, которые не влекут за собой значительных финансовых расходов, в частности, предоставление процессуальных гарантий. Таким образом, Специальный фонд ФПКПП должен отдавать предпочтение проектам, которые помогают осуществить рекомендации, требующие значительных финансовых расходов.

Конфиденциальность докладов ППП может привести к тому, что Специальный фонд ФПКПП будет отдавать предпочтения осуществлению рекомендаций, детально описанных в обнародованных докладах ППП, что вновь подчеркивает, насколько важно побуждать государства-участников разрешать публикацию докладов по результатам внутривостановочных миссий ППП. Кроме того, по мнению ППП, чем больше будет обнародоваться докладов по посещениям, тем больше взносов в Специальный фонд ФПКПП будут делать государства.¹⁶⁹

Статья 26(1): Образовательные программы

Статья 26 ФПКПП также предусматривает оказание Специальным фондом поддержки национальным образовательным программам НПМ, включая деятельность по увеличению возможностей, предлагаемой НПМами (и/или проводимой НПМами), деятельность по увеличению возможностей НПМов (например, программы обучения и подготовки) и деятельность, направленную на распространение информации о мандате НПМ и/или мерах по предотвращению пыток (например, рекомендаций по реформированию).

¹⁶⁸ Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с.1129.

¹⁶⁹ ППП, Третий ежегодный доклад, §59.

Специальный фонд не призван покрывать основные расходы на поддержание работы НППМов, при этом государства-участники несут первостепенную ответственность за применение превентивных мер на национальном уровне и обеспечение достаточного финансирования своих НППМов.¹⁷⁰

Статья 26(2): Взносы в Специальный фонд ФПКПП

Взносы в Специальный фонд ФПКПП должны направляться в УВКПЧ, управляющее Фондом. Взносы могут делать правительства, а также широкий круг акторов (включая организации гражданского общества, академические учреждения, индивидуальные лица, компании, частные фонды и другие частные или общественные учреждения)¹⁷¹. В Специальный фонд ФПКПП уже поступили вклады от некоторых государств¹⁷². Однако для эффективного выполнения своих функций Специальному фонду ФПКПП требуется больше поступлений.

Статья 26 не предоставляет никакой информации о том, каким образом должны приниматься решения по распоряжению средствами фонда. Остается неясным, должно ли государство-участник отправлять запрос на финансирование или это полномочие НППМ, а также может и должен ли ППП брать на себя подобную инициативу. Кроме того, указание на то, что Специальный фонд «управляется в соответствии с финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций», подразумевает наличие Совета попечителей для управления фондом. В соответствии с упомянутыми правилами, члены Совета попечителей назначаются Генеральной Ассамблеей или государствами-участниками соответствующего договора¹⁷³. ФПКПП не уточняет процесс назначения. Предполагалось, что Совет попечителей Фонда добровольных взносов Организации Объединенных Наций для помощи жертвам

170 Согласно статье 18(3) ФПКПП.

171 ФПКПП, статья 26(2).

172 Согласно третьему ежегодному докладу ППП, Республика Чехия, Мальдивские острова и Испания сделали взносы в Специальный фонд ФПКПП. Док. ООН CAT/C/44/2, 25 марта 2010, §59.

173 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с.1128.

пытка будет выполнять функции Совета попечителей Специального фонда ФКПП.¹⁷⁴

9. ФКПП Часть VII: Заключительные положения

Часть VII включает 11 статей и содержит положения по следующим вопросам:

- вступление в силу ФКПП;
- процесс выхода государств-участников из договора или внесения изменений в договор;
- запрет оговорок к договору;
- необходимость сотрудничества с другими компетентными органами.

Статья 27

11. Настоящий Протокол открыт для подписания любым государством, подписавшим Конвенцию.

2. Настоящий Протокол подлежит ратификации любым государством, ратифицировавшим Конвенцию или присоединившимся к ней. Ратификационные грамоты сдаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

3. Настоящий Протокол открыт для присоединения любого государства, которое ратифицировало Конвенцию или присоединилось к ней.

4. Присоединение осуществляется путем сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций документа о присоединении.

5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций информирует все государства, которые подписали настоящий Протокол или присоединились к нему, о сдаче на хранение каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 27 устанавливает, что только государства, подписавшие, ратифицировавшие или присоединившиеся к Конвенции против пыток

¹⁷⁴ ППП, Второй ежегодный доклад, §46..

могут, соответственно, подписать, ратифицировать или присоединиться к ФПКПП. Без статьи 27 ФПКПП являлся бы не факультативным протоколом к Конвенции против пыток, а «отдельно стоящим» самостоятельным договором¹⁷⁵. Статья 27 ясно демонстрирует связь ФПКПП с Конвенцией против пыток, показывая историческое происхождение ФПКПП; при этом следует отметить, что предложение об установлении международного механизма мониторинга было впервые сделано в процессе переговоров по Конвенции.¹⁷⁶ Статья 27 подчеркивает роль ФПКПП в оказании помощи государствам-участникам Конвенции против пыток лучше выполнять свои действующие обязательства по предотвращению пыток и других форм жестокого обращения согласно Конвенции.

В соответствии с этой статьей, государства могут одновременно подписать ФПКПП и Конвенцию против пыток. Договорные обязательства начинают действовать только в случае ратификации или их присоединения, но не подписания. Подпись, тем не менее, выражает желание стать официально связанным положениями ФПКПП. Более того, согласно статье 18 Венской конвенции о праве международных договоров, подпись возлагает на подписавшую сторону обязательство добросовестно воздерживаться от действий, которые бы противоречили целям и задачам соглашения¹⁷⁷. Но государства только тогда становятся напрямую связанными обязательствами по ФПКПП, когда они ратифицируют или присоединяются к договору. Хотя процесс подписания или присоединения к Конвенции против пыток отличается от процесса подписания или присоединения к ФПКПП, следствия обоих процессов совпадают, так как каждый процесс в равной степени связывает государства определенными обязательствами.

Наиболее часто происходит процесс ратификации. Перед ратификацией какого-либо международного договора, государство

175 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с. 1137.

176 См. раздел 4 главы I данного Руководства; а также первое издание данного Руководства.

177 Венская конвенция о праве международных договоров, статья 18. Более подробная информация содержится в Справочном руководстве ООН по договору (UN Treaty Reference Guide): www.untreaty.un.org.

открыто стремится на национальном уровне заручиться разрешением стать связанным положениями договора.¹⁷⁸ Юридические формальности, требуемые для ратификации, меняются от государства к государству. После получения на национальном уровне разрешения на ратификацию ФПКПП, ратификационная грамота сдается Генеральному секретарю ООН. В отличие от ратификации, присоединение – это процесс, которым государство дает согласие стать связанным положениями определенного договора, не подписывая договор. Присоединение происходит значительно реже, чем ратификация, и должно быть четко оговорено соответствующим договором. Однако присоединение имеет аналогичную с ратификацией правовую силу.

Кроме того, хотя об этом четко не сказано в ФПКПП, государство может также подписать, ратифицировать или присоединиться к ФПКПП, воспользовавшись правом преемственности.¹⁷⁹

Статья 28

1. Настоящий Протокол вступает в силу на 30-й день после сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций 20-й ратификационной грамоты или документа о присоединении.
2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Протокол или присоединяется к нему после сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций двадцатой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Протокол вступает в силу на 30-й день после сдачи на хранение его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 28 устанавливает процедуру вступления ФПКПП в силу (т.е.

178 Венская конвенция о праве международных договоров, статьи 2(1)(b), 15(1) и 16.

179 Принцип «преемственности государств» обозначает процесс, посредством которого ново-созданное государство заменяет другое государство в отношении ответственности за международные отношения данной территории. Например, государство Сербия и Черногория подписали ФПКПП 25 сентября 2003 г. Черногория провозгласила свою независимость 3 июня 2006 г. Сербия ратифицировала ФПКПП 26 сентября 2006, а Черногория стала государством, подписавшим договор, посредством преемственности 23 октября 2006 г. Черногория стала государством-участником ФПКПП 6 марта 2009 г.

день, когда его положения становятся юридически и напрямую обязательными для выполнения). Согласно статье 28, ФПКПП вступает в силу в день сдачи на хранение двадцатой ратификационной грамоты. Для вступления в силу других факультативных протоколов к договорам по правам человека обычно требуются ратификация или присоединение только десяти государств-участников.¹⁸⁰ Сравнительно большое число ратификаций, требуемых согласно статье 28, отражает трудности и сопротивление, с которыми пришлось столкнуться в процессе переговоров по ФПКПП. Тем не менее, в конечном счете требования по количеству государств-участников не привели к значительным отсрочкам вступления ФПКПП в силу. ФПКПП вступил в силу 22 июня 2006 г., всего через три с половиной года после его принятия Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 2002 г. Вступление в силу ФПКПП дало начало процессу создания ППП. Первое совещание государств-участников по вопросам избрания членов ППП состоялось 18 декабря 2006 г.¹⁸¹

Статья 28 также гласит, что каждое государство, которое ратифицирует или присоединяется к ФПКПП после его вступления в силу, становится юридически связанным положениями протокола на 30-ый день после сдачи на хранение его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 29

Положения настоящего Протокола распространяются на все части федеративных государств без каких-либо ограничений или исключений.

Статья 29 обеспечивает последовательное выполнение обязательств по ФПКПП на национальном уровне, оговаривая равное распространение обязательств на все части федеративных государств¹⁸².

180 См. Первый Функциональный протокол к МПГПП, статья 9, Функциональный протокол к КЛДОЖ, статья 16; Функциональный протокол к Конвенции о правах инвалидов, статья 13; а также Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с. 1143.

181 ФПКПП, статья 7(1)(b).

182 Более подробную информацию по применению ФПКПП в федеративных государствах можно найти в АПП, *Применение Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое*

Тем самым статья 29 не позволяет государствам-участникам оправдывать своей федеративной структурой несостоятельность в полном выполнении своих обязательств. Данное положение соответствует статье 50 Международного пакта о гражданских и политических правах и согласуется со статьей 29 Венской конвенции о праве международных договоров, где говорится, что «если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории»¹⁸³. На практике применение ФПКПП в федеративных государствах или других формах децентрализованных государств вызывает ряд определенных сложностей.

2

Комментарий к статьям ФПКПП

Статья 29: Распространение действия

Упоминание «федеративных государств» в статье 29 должно пониматься как упоминание государств с любыми формами децентрализации. «Федеративное» разделение власти между централизованным федеральным правительством и региональными или провинциальными властями является наиболее частой формой децентрализации. Однако децентрализация может принимать и другие формы, включая гораздо более ограниченную передачу определенных полномочий муниципальным или местным властям.¹⁸⁴ Обычно в децентрализованных государствах власть делится на основании географического размежевания и/или предметных категорий.

Статья 29: Ответственность за выполнение ФПКПП в федеративных государствах

В федеративных государствах полномочия заключать договоры часто принадлежит исключительно федеральному правительству. Однако в некоторых государствах федеральное правительство не имеет полномочий самостоятельно выполнять ратифицированное соглашение. Если все или некоторые части вопроса, по которому был заключен договор, попадают в компетенцию региональных

достоинство видов обращения или наказания (ФПКПП) в федеративных и децентрализованных государствах, АПП, Женева, 2005. Доступно по адресу www.art.ch.

183 Венская конвенция о праве международных договоров, статья 29.

184 АПП, *Применение ФПКПП в федеративных государствах*, с. 4.

властей, то им [региональным властям] может быть необходимо принять законодательство, позволяющее договору вступить в силу. Если же федеральному правительству не принадлежит превалирующее исключительное право издавать законы, связанные с выполнением международных договоров, у него, тем не менее, может быть достаточно конституционной власти выполнять договор на том основании, что договор попадает в сферу его основной компетенции. Федеральное правительство может иметь широкий спектр ответственности за подобные сферы (например, права человека) или может быть ответственным за ряд определенных вопросов (например, тюрьмы, полицейские функции, здравоохранение).¹⁸⁵

В любой ситуации, когда федеральное правительство не может самостоятельно выполнять договор относительно прав человека, необходимо определенными способами получить согласие и побудить к действию региональные власти. Международные договорные органы, работающие в сфере прав человека, включая Комитет по правам человека, обозначили, что в целях выполнения своих обязательств в соответствии с международными нормами по правам человека, федеративные государства обязаны наладить сотрудничество между федеральными и региональными властями, и обеспечить механизм наблюдения за выполнением.¹⁸⁶ Соответственно федеральные правительства должны продумать, имеют ли они конституционные полномочия принимать законодательство, необходимое для выполнения ФПКПП¹⁸⁷. Вероятна также необходимость определить и провести изменения законодательства, необходимые для предоставления ППП и НПМам полномочий и власти, оговоренной ФПКПП, до того, как ФПКПП может быть применен полностью.¹⁸⁸

185 АПП, *Применение ФПКПП в федеративных государствах*, с. 9.

186 Комитет по правам человека, Заключительные наблюдения Комитета по правам человека в отношении Германии, Док. ООН ССРР/СО/80/ДЕУ, 4 мая 2004 г., §12, цитата из КПП, *Применения ФПКПП в федеративных государствах*, с. 9: «Государство-участник призывается помнить о своих обязанностях согласно статье 50 [пункт о федеративных государствах] Соглашения, оно должно учредить должные механизмы между федеральным уровнем и уровнем земель для гарантии полного применения Соглашения».

187 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с. 1147.

188 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с.1147.

Статья 29: Учреждение или назначение НППМов в федеративных государствах

Федеративные государства, как все государства, являющиеся (или намеревающиеся стать) участниками ФПКПП, должны провести пересмотр существующих механизмов по мониторингу мест содержания под стражей, чтобы определить, могут ли какие-либо из них быть назначены в качестве НППМов, или было бы лучше создать новый орган (или новые органы). Особое внимание следует уделить определению требуемой частоты и протяженности посещений с учетом географии и учреждений государства.¹⁸⁹

В федеративных государствах НППМы могут отражать:

- географический принцип: некоторые государства могут назначать несколько органов в соответствии с географическим делением для выполнения мандата НППМ;
- принцип юрисдикции: государства могут решить назначить несколько органов относительно различных типов учреждений или предметного распределения договора, которые подпадают под определенную юрисдикцию (федеральную или другую);
- тематический принцип: некоторые государства могут решить назначить несколько органов, каждый из которых имеет определенную компетенцию (например, в отношении подростков, мигрантов или полиции), для выполнения задач НППМ. Каждое из учреждений несет ответственность за наблюдение за местами содержания, отвечающими в сфере их компетенции (например, полицейские участки для задержания, места содержания подростков или дома престарелых); или
- сочетание перечисленных принципов.¹⁹⁰

189 См. также комментарий к статье 3 данной главы, АПП, Применение ФПКПП в федеративных государствах, с. 7-13; и Walter Suntinger, 'National Visiting Mechanisms: Categories and Assessment', in *Visiting Places of Detention: Lessons Learned and Practices of Selected Domestic Institutions* (Report on an expert seminar), АПП, Женева, июль 2003.

190 Более подробная информация содержится в разделе 7 (в частности 7.4) главы

Окончательное решение о форме НПМа, наиболее подходящей для данного государства, будет, конечно, зависеть от ряда факторов, включая размер страны, существование органов наблюдения и природу национальной конституционной власти государства¹⁹¹. В любом случае необходимо проследить, что:

- учтены все места, где люди могут быть лишены свободы;
- каждый механизм посещений обладает компетенцией и имеет все полномочия и гарантии, требуемые ФПКПП; а также, что
- структура в целом поддается административному управлению, и что достигнуты положительные и последовательные результаты.

С учетом этих факторов, как уже говорилось в отношении статьи 17, структура со слишком слабыми внутренними связями между образованиями может оказаться неспособной отвечать требованиям ФПКПП.¹⁹²

Статья 30

Какие-либо оговорки к настоящему Протоколу не допускаются.

Статья 30 запрещает какие-либо оговорки к ФПКПП. Это положение особенно важно, так как большинство международных договоров допускают оговорки, хотя только в том случае, если они не противоречат целям и задачам договоров. В случае ФПКПП составители посчитали необходимым исключить возможность оговорок, так как ФПКПП не создает никаких новых самостоятельных норм, его положения создают новые механизмы, которые помогают в выполнении существующих обязательств по Конвенции против пыток.¹⁹³ Следовательно, какие-либо оговорки неизбежно привели

IV данного Руководства.

191 АПП, *Применение ФПКПП в федеративных государствах*, с. 12.

192 См. комментарий к статье 17 данной главы. См. также раздел 7.4. главы IV и раздел 6.1 главы V данного Руководства.

193 Вопрос о разрешении оговорок был одним из наиболее противоречивых в

бы к ограничению полномочий и/или методов работы органов ФКПП, тем самым являясь препятствием в осуществлении целей и задач договора¹⁹⁴. Такая ситуация противоречила бы статье 19(с) Венской конвенции о праве международных договоров¹⁹⁵. Более того, статья 24, которая позволяет государствам-участникам временно отсрочить свои обязательства по отношению ППП или НПМов, уже дает государствам-участникам достаточную свободу действий для подготовки к полному выполнению своих обязательств.

Статья 31

Положения настоящего Протокола не затрагивают обязательств государств-участников по любым региональным конвенциям, основанным на системе посещения мест содержания под стражей. Подкомитету по предупреждению и органам, учрежденным в соответствии с такими региональными конвенциями, предлагается консультироваться и сотрудничать друг с другом, с тем чтобы избежать дублирования и обеспечивать эффективное достижение целей настоящего Протокола.

Статья 31 описывает принцип сотрудничества, который является основой превентивного подхода ФКПП. Статья учитывает существование региональных органов, проводящих посещения в

ходе переговоров по ФКПП. Некоторые государства высказывались за допущение оговорок таким же способом, как это сделано для других факультативных протоколов, в частности, двух факультативных протоколов к Конвенции ООН по правам ребенка. Большинство, однако, обосновывало запрет оговорки недавней практикой в сфере прав человека (например, Римский статут Международного уголовного суда 1998 г. и Протокол 1998 г. к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.).

194 Доклад Рабочей группы ООН по составлению проекта Факультативного протокола к КООНПП, Док. ООН E/CN.4/1993/28, 2 декабря 1992, § 111-112 и Док. ООН E/CN.4/2000/58, 2 декабря 1992, § 20-22.

195 Согласно статье 19(с) Венской конвенции о праве международных договоров, «Государство может при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда: а) данная оговорка запрещается договором; б) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или с) в случаях, не подпадающих под действие пунктов «а» и «б» оговорка несовместима с объектом и целями договора».

места содержания под стражей, и выражает обеспокоенность, что ППП могут дублировать работу подобных механизмов, и что упомянутые органы могут дублировать работу ППП. Сотрудничество необходимо для того, чтобы гарантировать, что различные органы применяют согласованные стандарты и рекомендации, в частности в отношении назначения, учреждения и работы НПМов¹⁹⁶. Сотрудничество ППП с другими региональными механизмами, о котором говорится в статье 31, может принимать различные формы, включая обмен информацией и руководствами по наилучшему выполнению своих функций, согласованные программы посещений определенных регионов и двусторонние встречи для обсуждения вопросов, представляющих интерес для обеих сторон.

Несмотря на то, что статья 31 четко не упоминает НПМы, НПМам будет полезно продумать, каким образом они могут консультироваться с соответствующими региональными органами, и каким образом эти органы могут консультироваться с ними. Такой порядок был бы выгоден обеим сторонам, так как каждый орган мог бы действовать с учетом информации, полученной любыми другими органами, и рекомендаций, вынесенных в результате посещений, проведенных любыми другими органами.

Статья 32

Положения настоящего Протокола не затрагивают обязательств государств-участников по четырем Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г. и Дополнительным протоколам к ним от 8 июня 1977 г., а также прав любого государства разрешать Международному комитету Красного Креста посещать места содержания под стражей в ситуациях, не охватываемых международным гуманитарным правом.

Статья 32 еще раз подтверждает, что главным принципом ФПКПП является сотрудничество.¹⁹⁷ Согласно статье 32, ФПКПП не должен ограничивать или вмешиваться в обязательства по четырем

196 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с. 1159. Более подробная информация о предполагаемом сотрудничестве ППП и других превентивных органах содержится также в разделе 5 статьи III данного Руководства.

197 См. ФПКПП, статья 11(с).

Женевским конвенциям и их дополнительным Протоколам. Вместе эти документы составляют основу международного гуманитарного права¹⁹⁸. Таким образом, статья 32 возлагает на государства-участников обязательства, которые являются дополнительными к обязательствам, оговоренным международным гуманитарным правом. Статья 32 предусматривает, что работа органов ФПКПП будет дополнять работу МККК.¹⁹⁹ Из текста ФПКПП вытекает, что право доступа к местам содержания под стражей, предоставленное ППП и соответствующим НПИМ(ам), не должно быть использовано в качестве оправдания за запрет посещений, проводимых МККК, или наоборот. Согласно Женевским конвенциям, МККК уполномочен посещать все места содержания под стражей, где содержатся или могут содержаться во время международного вооруженного конфликта военнопленные, задержанные гражданские лица и другие «находящиеся под защитой люди».²⁰⁰ Во время вооруженного конфликта, который не считается международным, или в мирное время, государство может уполномочить МККК посещать места содержания под стражей специально для этой цели.²⁰¹

Следовательно, существует значительная вероятность того, что деятельность органов МККК будет частично накладываться на деятельность органов ФПКПП, несмотря на то, что полномочия и сфера деятельности органов ФПКПП определяются более широким пониманием термина «места содержания под стражей». Чтобы избежать дублирования деятельности, органы ФПКПП должны учредить систему, с помощью которой они смогут эффективно сотрудничать и поддерживать связь с МККК. Эффективное сотрудничество предполагает совместное пользование информацией, в частности по отношению к выбору мест для проведения

198 Международное гуманитарное право включает защиту личностей во время военных конфликтов. Например, оно предоставляет МККК возможность проводить посещения мест содержания под стражей военнопленных.

199 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с. 1147.

200 Более подробную информацию о деятельности МККК можно найти на сайте www.icrc.org.

201 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с. 1161. Определение термина «вооруженный конфликт» можно найти на сайте www.icrc.org.

посещений, в процессе подготовки внутривостановых миссий ППП. Необходимо также изучение дальнейших возможностей для сотрудничества НПМов с МККК. Однако сотрудничество может стать для государств-участников с несколькими НПМами особенно трудно преодолеваемым препятствием, что является еще одним обстоятельством, которое такие государства должны учесть при учреждении или выборе координационного органа.²⁰²

Статья 33

1. Любое государство-участник может в любое время денонсировать настоящий Протокол путем направления письменного уведомления Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который затем информирует об этом другие государства-участники настоящего Протокола и Конвенции. Денонсация вступает в силу по истечении одного года после получения Генеральным секретарем такого уведомления.

2. Такая денонсация не освобождает государство-участника от его обязательств по настоящему Протоколу в связи с любым действием или ситуацией, которые могли иметь место до даты вступления денонсации в силу,

или мерами, которые Подкомитет по предупреждению решил или может решить принять в отношении соответствующего государства-участника, и денонсация никоим образом не наносит ущерба продолжающемуся рассмотрению любого вопроса, который уже рассматривался Подкомитетом до даты вступления денонсации в силу.

3. После даты вступления в силу объявленной государством-участником денонсации Подкомитет по предупреждению не может начинать рассмотрение любого нового вопроса, касающегося этого государства.

Статья 33 воспроизводит общепринятые формулировки и процедуры ООН, которым государство-участник должно следовать, если оно желает выйти из договора. Это является гарантией того, что государства-участники не смогут применять это положение для того, чтобы выбирать, когда они будут считать договор обязательным для себя. Выход из договора является серьезным шагом.

202 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 91..

Важно отметить, что обязательства государства-участника не прекращаются автоматически в момент подачи письменного уведомления о денонсации. Обязательства государства-участника в отношении ППП (разрешение проводить регулярные и последующие посещения, устанавливать контакты с НПМами, консультировать НПМ, проводить тренинги по переквалификации и оказывать техническую поддержку) остаются в силе в течение еще одного года²⁰³. Однако после подачи письменного уведомления о денонсации, государства-участники освобождаются от договорных обязательств, а ППП больше не может инициировать рассмотрение новых дел. В то же время, государства-участники продолжают нести обязательства по действиям, которые уже имели место, или ситуациям, которые возникли до срока вступления в силу договора о денонсации. ППП может продолжать свою работу в отношении этих дел; именно поэтому уведомление о денонсации не может быть использовано для отстранения ППП от работы в отношении дел, которые находятся на рассмотрении. Понятие “ситуация” включает широкий перечень обстоятельств (например, вопросы, которые ранее поднимались ППП по отношению к государству, и проекты по выполнению рекомендаций, которые финансируются Специальным фондом).²⁰⁴

Более того, это положение не имеет юридической силы в отношении работы НПМов внутри страны. Государству необходимо будет принять юридические или другие меры, чтобы приостановить работу НПМа(ов) (например, отменить законодательство по учреждению НПМа) как прописано в конституционном или законодательном акте о создании НПМ.²⁰⁵

Статья 34

1. Любое государство-участник настоящего Протокола может предложить поправку и направить ее Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь затем препровождает

203 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с. 1170-1171.

204 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с. 1170.

205 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с. 1171.

предложенную поправку государствам-участникам настоящего Протокола с просьбой сообщить ему, согласны ли они с созывом конференции государств-участников с целью рассмотрения этого предложения и проведения по нему голосования. Если в течение четырех месяцев с даты направления такого письма по меньшей мере одна треть государств-участников выскажется за такую конференцию, Генеральный секретарь созывает конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции государств-участников, направляется Генеральным секретарем всем государствам-участникам для принятия.

2. Поправка, утвержденная в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, вступает в силу после ее принятия большинством в две трети государств-участников настоящего Протокола в соответствии с их конституционными процедурами.

3. После вступления поправок в силу они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для других государств-участников остаются обязательными положения настоящего Протокола и любые предшествующие поправки, которые были ими приняты.

Статья 34 воспроизводит статью 29 Конвенции против пыток, закрепляя общие формулировки и процедуры ООН по внесению поправок в положения договора.

Статья 35

Членам Подкомитета по предупреждению и членам национальных превентивных механизмов предоставляются привилегии и иммунитеты, которые необходимы для независимого осуществления ими своих функций. Членам Подкомитета предоставляются привилегии и иммунитеты, перечисленные в разделе 22 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций от 13 февраля 1946 года, с соблюдением положений раздела 23 той же Конвенции.

Статья 35: Привилегии и иммунитеты членов ППП

Статья 35 создает дополнительные гарантии ППП или НПМам от государственного (или любого другого) вмешательства в их работу. Таким образом, членам ППП гарантируются те же привилегии и

иммунитеты, что и другим сотрудникам или представителям ООН в соответствии со статьей VI части 22 Конвенции о привилегиях и иммунитетах ООН, которая гласит:

«Эксперты (иные, чем должностные лица, к которым относится статья V), выполняющие поручения Объединенных Наций, пользуются такими привилегиями и иммунитетами, какие необходимы для независимого выполнения их функций в продолжение командировок, включая время, потраченное на поездки в связи с командировками. В частности им предоставляется:

- (a) иммунитет от личного ареста или задержания и от наложения ареста на их личный багаж;
- (b) всякого рода судебно-процессуальный иммунитет в отношении всего сказанного или написанного ими и совершенного ими при исполнении служебных обязанностей. Этот судебно-процессуальный иммунитет продолжает предоставляться даже после того, как лица, которых это касается, уже не состоят в командировке по делам Объединенных Наций;
- (c) неприкосновенность всех бумаг и документов;
- (d) право пользоваться шифром и получать бумаги или корреспонденцию посредством курьеров или вализ для сношений с Объединенными Нациями;
- (e) те же льготы в отношении ограничений обмена денег или валюты, какие предоставляются представителям иностранных правительств, находящихся во временных служебных командировках;
- (f) те же иммунитеты и льготы в отношении их личного багажа, какие предоставляются дипломатическим представителям.²⁰⁶

Раздел 22 гласит, что эксперты «при исполнении своих обязанностей» также должны пользоваться вышеназванными привилегиями и иммунитетами. Однако привилегии не предусмотрены для членов ППП на время осуществления ими внутристрановых

²⁰⁶ Конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН, Собрание договоров ООН № 15, 13 февраля 1946, статья VI, раздел 22.

посещений. В то же время, раздел 22 часто применяется в отношении экспертов, приглашенных для проведения посещений по установлению фактов и иных посещений. С учетом того, что большинство этих привилегий и иммунитетов больше всего действуют во время проведения внутристрановых посещений, следуя формулировке статьи 35 ФПКПП, раздел 22 применим на протяжении всего периода работы эксперта в качестве члена ППП.²⁰⁷

Хотя статья 35 ФПКПП не предоставляет привилегии и иммунитеты дополнительным экспертам в составе осуществляющей посещение делегации ППП, согласно статье 13(3), дополнительные эксперты могут считаться экспертами в составе миссий на протяжении всего внутристранового посещения, и как следствие, должны пользоваться привилегиями и иммунитетами, закрепленными частью 22.²⁰⁸

Статья 35 ФПКПП также отдельно ссылается на раздел 23 Конвенции ООН о привилегиях и иммунитетах, который создает гарантии от ненадлежащего пользования привилегиями и иммунитетами. Раздел 23 запрещает использование привилегий и иммунитетов с целью личной выгоды и дает разрешение на отказ от привилегий и иммунитетов, если это не повлечет ущерба для интересов ООН. Генеральный секретарь ООН также может отменить привилегии и иммунитеты (предоставленные эксперту), в тех случаях, когда, по его мнению, привилегии и иммунитет препятствует отправлению правосудия.

Например, если во время исполнения своих обязанностей члену ППП будет предъявлено обвинение в совершении преступления, которое не связано с мандатом ППП, Генеральный секретарь ООН может постановить, что конкретные обстоятельства послужили основанием для лишения данного представителя иммунитета от судебного преследования.²⁰⁹

Статья 35: Привилегии и иммунитеты членов ППП

Статья 35 предоставляет членам ППП привилегии и иммунитеты,

207 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, c. 1182.

208 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, c. 1182.

209 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, c. 1182.

необходимые для осуществления их мандата. С учетом того, что текст ФПКПП не конкретизирует характер данных привилегий и иммунитетов, за модель принимается статья 35. К тому же, конкретный характер привилегий и иммунитетов для членов ППП должен прописываться в документах национального законодательства, оговаривающего учреждение НПМа (или системы НПМов).²¹⁰ Эти положения должны включать иммунитет от личного ареста или задержания и от наложения ареста на их личный багаж; неприкосновенность всех бумаг и документов. Члены НПМов должны обладать иммунитетом от судебных исков в виду совершенных действий, сказанного или написанного в результате исполнения своих функций²¹¹. Положения, касающиеся привилегий и иммунитетов, должны также защищать от вмешательства в общение, обусловленное деятельностью в рамках НПМ.

Статья 36

При посещении государства-участника члены Подкомитета по предупреждению без ущерба для положений и целей настоящего Протокола и тех привилегий и иммунитетов, которыми они могут пользоваться:

- (а) соблюдают законы и нормы государства посещения;
- (б) воздерживаются от любых действий или деятельности, несовместимых с беспристрастным и международным характером их обязанностей.

Данное положение напрямую связано с привилегиями и иммунитетами предоставленными членам ППП в соответствие со статьей 35. Статья 36 закрепляет соответствующие обязанности для делегаций ППП на время осуществления ими посещений стран. Согласно статье 36, члены осуществляющей посещение делегации ППП не должны злоупотреблять своим статусом для того, чтобы избежать выполнения национальных законов и правил посещаемого ими государства-участника. Статья 36 также связана со статьей 2, в

210 Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, с. 1183.

211 За более подробной информацией обращаться к АПП, *Руководство по НПМ*, с. 42-45.

которой говорится, что ППП обязан руководствоваться Уставом ООН и принципами беспристрастности и объективности. Следует обратить внимание на то, что статья 36 применяется только по отношению ко времени осуществления внутривостранового посещения, в то время как статья 35 применяется относительно всего времени работы представителя в ППП.

Данная статья поясняет, что члены ППП обязаны уважать не только национальное уголовное законодательство, религиозные и традиционные нормы, но и все “тюремные правила, уголовно-процессуальные кодексы и другие законы в данной сфере”.²¹²

Однако такое строгое толкование может, на практике, отрицательно повлиять на способность ППП проведения действительно эффективных превентивных посещений путем введения необоснованных ограничений на их работу; что противоречило бы конкретным положениям ФПКПП, например, статье 14 (регламентирующей полномочия, которые должны быть предоставлены ППП в ходе осуществления внутривострановой миссии). Соответственно, государства-участники не должны использовать статью 36 с целью создания препятствий ППП в осуществлении его мандата. Также членам ППП не следует злоупотреблять правами, привилегиями и иммунитетами, предоставляемыми им в рамках ФПКПП, для их личной выгоды.²¹³

Статья 36 конкретно не упоминает дополнительных экспертов, которые могут участвовать в работе внутривострановой миссии ППП. Однако это положение должно толковаться как распространяющееся и на их; как члены делегации по посещению они на время исполнения своих служебных обязанностей должны пользоваться теми же правами и гарантиями, что и члены ППП.

Статья 37

1. Настоящий Протокол, английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого являются равно аутентичными,

212 Для критической интерпретации статьи 36, см. Nowak and McArthur, *The UNCAT*, cc. 1188-1189.

213 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, c. 1189.

сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций направляет заверенные экземпляры настоящего Протокола всем государствам.

Статья 37 содержит стандартные формулировки, которые используются во всех договорах ООН, а также предусматривает перевод ФПКПП на все официальные языки ООН и обеспечение того, чтобы переводы ни в коей мере не изменяли положения договоров и обязательств по ним. Однако, как отмечалось выше, существование различных языковых версий статьи 24 обусловило возникновение некоторых вопросов касательно согласованности и трактовки ФПКПП. В настоящее время толкование статьи 24 было официально уточнено, а также были приняты поправки к оригинальному тексту.²¹⁴

Статья 37(2) отражает содержание статьи 33 Конвенции против пыток, и в соответствии со статьей 102(1) Устава ООН и статьей 80 Венской конвенции о праве международных договоров, Генеральный секретарь ООН назначается депозитарием ФПКПП.²¹⁵

214 См. комментарий к статье 24 в данной главе.

215 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 1192

ГЛАВА III

Подкомитет по предупреждению пыток

Содержание

1. Введение
2. Краткие сведения о ППП
3. Консультативные функции: Выполнение ФПКПП и дальнейшее развитие действий
4. Операционные функции: мониторинг мест содержания под стражей
5. Сотрудничество с внешними акторами
6. Вовлечение гражданского общества во взаимодействие с ППП

1. Введение

Подкомитет по предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ППП) является новым видом договорного органа по защите прав человека в рамках ООН. Его мандат – полностью превентивный и фокусируется на последовательном и активном подходе к предотвращению пыток или других видов жестокого обращения¹. Цель ППП – дополнять и разнообразить в частности более реагирующий подход Комитета ООН против пыток (КПП), а также других договорных органов и экспертов в целом². Работа ППП основывается на принципах конфиденциальности, беспристрастности, неизбирательности, универсальности и объективности, как следует из статьи 2(3) ФПКПП. Подкомитет имеет две взаимосвязанные функции: консультативную функцию, которая включает в себя консультации по выполнению ФПКПП и дальнейшему развитию действий, и операционную функцию, включающую мониторинг мест содержания под стражей. ППП действует в сотрудничестве с государствами-участниками, НПМами и другими международными, региональными или национальными партнерами, работающими в сфере предупреждения пыток, чтобы усилить защиту лиц, лишенных свободы³.

ППП начал действовать в феврале 2007 года, после того, как в июне 2006 года вступил в силу ФПКПП. Таким образом, Подкомитет находится на ранних стадиях развития как собственных стратегий, способов работы и общих принципов, так и выполнения ФПКПП и предупреждения пыток и других видов жестокого обращения.

Задача этой главы состоит в том, чтобы обеспечить подробной информацией о деятельности ППП заинтересованных национальных акторов в государствах-участниках и подписантах ФПКПП, а также другие заинтересованные стороны. Поэтому в этой главе освещаются вопросы мандата ППП, его методов работы и

1 См. раздел 7.1 главы I данного Руководства.

2 См. комментарий к статьям 5-16 главы II данного Руководства; и раздел 2.1 главы I.

3 См. ФПКПП, статьи 2(4), 11(с), 12(с), 20(f) и 31.

сотрудничества с государствами-участниками, НПМами, Комитетом ООН против пыток и другими органами и экспертами, а также организациями гражданского общества. Открытые источники информации о функционировании ППП ограничены, так как работа ППП, как правило, связана принципом конфиденциальности. Эта глава была написана с использованием информации, которая находилась в свободном доступе во время ее написания, в том числе с использованием ежегодных докладов ППП, пресс-релизов и опубликованных ППП докладов после внутривостановых посещений. Эта глава также предлагает некоторые пути дальнейшего развития с учетом сфер работы ППП, которые в настоящий момент развиваются и дорабатываются.

2. Краткие сведения о ППП

2.1 Превентивный мандат

ППП объявил своей основополагающей целью быть системой «идентификации риска пыток»⁴. Вместо системы реагирования на нарушения ППП формирует часть новаторской, активной системы мониторинга всех мест содержания под стражей, которая в первую очередь стремится предупредить нарушения. Превентивный подход ППП базируется на постоянном диалоге с государствами-участниками и НПМами и осуществляется большей частью на конфиденциальной основе, как предусматривает ФПКПП⁵.

Статья 11 ФПКПП наделяет ППП ключевым превентивным мандатом и определяет две его взаимодополняющие функции⁶. Во-первых, ППП должен предоставлять консультации для защиты лиц, лишенных свободы, через замечания и рекоменда-

4 Заявление после презентации второго ежегодного отчета ППП Комитету ООН против пыток. См. «Комитет ООН против пыток проводит встречу с Подкомитетом ООН по предупреждению пыток» (пресс-релиз), 12 мая 2009 года: доступен по адресу www.unog.ch.

5 ФПКПП, статьи 2 и 11(b)(ii).

6 Следующие статьи ФПКПП более подробно определяют права и обязанности ППП и соответствующие обязанности государств-участников: см. главу II данного Руководства.

ции государствам-участникам и НПМа́м. В этом отношении ППП может выступать с критикой законодательных, административных, судебных и других превентивных мер. ППП также обеспечивает авторитетную интерпретацию ФКПП, консультации по выполнению ФКПП и общие замечания по более широким вопросам, связанным с пытками. Наконец, Подкомитет консультирует государства-участники по вопросам назначения, создания и функционирования НПМ, а также может обеспечивать обучение и техническую помощь. ППП обязан оставаться в непосредственном контакте с НПМа́ми: развитие конструктивных отношений с НПМа́ми так же важно, как и другие функции ППП⁷. Во-вторых, ППП обязан проводить посещения всех государств-участников ФКПП для мониторинга мест содержания под стражей, чтобы иметь возможность предоставить рекомендации и замечания в отношении того, как улучшить системы лишения свободы. Таким образом, консультативные и оперативные функции ППП взаимосвязаны.

Тем не менее, вследствие ряда ограничений, ППП уделяет больше внимания осуществлению операционного мандата, чем своей консультативной функции. ППП в настоящее время ищет креативные решения, чтобы обеспечить полное выполнение своего мандата.

2.2 Членство в ППП

Статья 6 ФКПП определяет процедуру выдвижения кандидатов на членство в ППП⁸, она также оговаривает, что только государства-участники ФКПП могут представлять кандидатов и назначать членов ППП. ФКПП не содержит конкретной процедуры, которой обязаны были бы следовать государства-участники на национальном уровне, чтобы принять решение, кого выдвинуть в качестве национального представителя в ППП. Тем не менее, как будет показано ниже, национальный процесс отбора должен гарантировать, что кандидат обладает ключевыми навыками, способностями, квалификацией и независимостью, определенными

7 См. статью 11(b)(ii) ФКПП. Для более подробного анализа этой статьи см. главу II данного Руководства.

8 См. комментарий к главе II данного Руководства.

в статье 5 ФПКПП⁹. Принципиальным является то, чтобы государства-участники осуществляли прозрачный и открытый процесс отбора¹⁰. Статья 5 также перечисляет ряд важных факторов в отношении состава ППП как такового, которые следует учитывать при избрании членов ППП.

ППП первоначально состоял из 10 членов, хотя ФПКПП предусматривает, что после сдачи на хранение пятидесятой ратификационной грамоты или документа о присоединении число членов ППП вырастет до 25¹¹. Рост количества членов ППП должен обеспечить возможность продолжать осуществлять регулярные посещения в государства-участники и вести конструктивный диалог с государствами и НПМами даже при увеличении числа стран.¹²

2.2.1 Независимость

В договоре подчеркивается важность того, чтобы органы ФПКПП были – и воспринимались – независимыми. Несмотря на то, что члены ППП назначаются государствами-участниками, Статья 5(6) обязывает членов Подкомитета исполнять свои функции независимо и непредвзято, свободно от вмешательства государств-участников. Это необходимо для того, чтобы ППП работал эффективно и авторитетно со всеми соответствующими акторами, в том числе НПМами, властями конкретных государств-участников, лицами, лишенными свободы, персоналом мест содержания под стражей и организациями гражданского общества. Соответственно,

9 См. комментарий к главе II данного Руководства.

10 АПП, *Guidance on selection of SPT candidates and election of SPT members*, ОРКАТ Briefing, АПП, Женева, июнь 2010: Доступен по адресу: www.apt.ch. См. также комментарий к статье 6 ФПКПП в главе II данного Руководства.

11 ФПКПП, статья 5(1). После ратификации ФПКПП Швейцарией 24 сентября 2009 года число государств-участников выросло до 50; следовательно, число членов ППП возрастет до 25 в феврале 2011 года. Список действующих членов ППП можно найти по адресу <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>.

12 См. комментарий к статье 5(1) ФПКПП в главе II данного Руководства; и Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention against Torture: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, 2008, с. 946.

государства-участники обязаны номинировать и избирать членов ППП, независимых от властей внутри страны. Более того, им не позволено влиять на членов ППП при исполнении последними служебных обязанностей¹³. Члены ППП обязаны демонстрировать независимость при исполнении ими мандата ППП.

2.2.2 Навыки, квалификация и доступность

ФКПП не перечисляет ключевых навыков и компетенций, требуемых от членов ППП. Однако договор признает, что превентивная работа охватывает огромный спектр вопросов, связанных с отправлением правосудия. Статья 5(2) гласит, что члены ППП должны:

избираться из числа лиц, обладающих высокими моральными качествами и имеющих подтвержденный опыт работы в области отправления правосудия, в частности уголовного, в пенитенциарной системе или полиции, либо в различных областях, имеющих отношение к обращению с лишенными свободы лицами.

Эксперты из сфер, относящихся к лишению свободы и предупреждению пыток, могут включать в себя лиц:

- связанных с медициной;
- связанных с юридической сферой;
- с опытом работы в полиции и/или управлении местами лишения свободы; и
- представителей смежных профессий, в том числе социальных работников, антропологов, специалистов в образовании, и так далее.¹⁴

Члены ППП должны демонстрировать целостное понимание и преданность вопросам предупреждения пыток и других видов жестокого обращения. Они должны иметь желание помогать развитию видения мандата ППП и способствовать как непрерывному развитию ППП, так и выполнению ФКПП.

Наряду с преданностью превентивному подходу ФКПП, рекомендуется, чтобы члены ППП имели:

13 ФКПП, статьи 2, 14, 18, 21 и 35.

14 См. комментарий к статье 5(2) ФКПП в главе II данного Руководства.

- опыт в мониторинге мест содержания под стражей на национальном уровне;
- аналитические навыки для проведения исследований, написания докладов и редактирования; и
- опыт работы с широким кругом заинтересованных сторон, в том числе высокопоставленными государственными чиновниками, руководством мест содержания под стражей, лицами, лишенными свободы, и незащищенными или маргинальными группами.¹⁵

Рекомендуется также, чтобы члены ППП имели следующие дополнительные навыки, компетенции и знания:

- личные качества, сочувствие по отношению к лицам, лишенным свободы, понимание культуры, командный дух и способность справляться со стрессовыми ситуациями и разным окружением (например, при посещении государств-участников);
- коммуникативные навыки, в том числе владение языками ООН; и
- умение вести переговоры.

В дополнение к этому, первые годы существования ППП продемонстрировали необходимость того, чтобы члены ППП были:

- способны осуществлять, по требованию, несколько посещений стран в год;
- способны участвовать в трех сессиях ППП в Женеве,¹⁶ и
- финансово независимы.¹⁷

15 АПП, *Guidance on selection of SPT candidates and election of SPT members*, ОРСАТ Briefing, АПП, Женева, июнь 2010.

16 Члены ППП формально должны иметь возможность участвовать в трех сессиях в год, каждая из которых длится одну неделю, и по крайней мере в одном посещении в страну, которое длится приблизительно две недели, включая подготовку и заключительные мероприятия. Члены ППП также могут получать приглашения *ad hoc* для участия в семинарах, конференциях и тренингах, связанными с ФПКПП. Таким образом, члены ППП должны быть доступны для исполнения своих обязанностей примерно 6-8 недель в году.

17 Члены ППП не получают вознаграждения за участие в сессиях ППП или миссиях Подкомитета. Однако им возмещают расходы на транспорт, и они

2.2.3 Состав

Статьи 5(3) и 5(4) определяют требования к ППП равноценно представлять в своем составе различные географические регионы, «цивилизации» и юридические системы, а также обеспечивать гендерный баланс. Эти требования отражают стандарты Устава ООН, которым, в соответствии со статьей 2 ФПКПП, руководствуется ППП. Достижение этого баланса является стратегическим вызовом для государств-участников, который следует учитывать при избрании членов ППП.

ППП потенциально может действовать во всех регионах мира, преимущественно через посещения государств-участников ФПКПП. В подходе ППП к своему мандату и предупреждению пыток в целом не должен доминировать ни один регион или страна. Таким образом, географическое распределение членства в ППП необходимо для укрепления аналитической компетенции этого органа, беспристрастности и эффективности, в соответствии со статьей 5 ФПКПП. По этой причине, согласно статье 5(5), «любая страна ... может иметь не больше одного представителя». Это гарантирует, что в ППП не будет доминировать одно государство (или малое объединение государств), что могло бы привести к предвзятости (или к созданию впечатления предвзятости). На самом деле, Генеральная Ассамблея ООН подчеркнула необходимость гарантировать равное географическое распределение мест в органах, которые связаны с исполнением договоренностей по правам человека¹⁸. В первый состав ППП вошли три представителя Западной Европы, три представителя Восточной Европы и четыре представителя Латинской Америки¹⁹. Подобным образом ППП признал, что «справедливое географическое распределение мест» наделяет «Подкомитет большей легитимностью и признанием, в дополнение к улучшению его работы».²⁰

получают суточные от ООН за свое участие в этих мероприятиях.

18 См., например: Генеральная Ассамблея ООН, Резолюции о справедливом географическом распределении членского состава договорных органов по правам человека, Док. ООН A/RES/63/167, 19 февраля 2009.

19 В соответствии с географическим делением, используемым ООН, в том числе Генеральной Ассамблеей.

20 ППП, Третий ежегодный доклад Подкомитета ООН по предупреждению пыток

Кроме того, опыт показал: гендерный баланс, который является важным элементом деятельности любой структуры для защиты прав человека в ООН, представляется существенным для эффективного мониторинга мест содержания под стражей. ФПКПП активно призывает государства-участников уделять должное внимание гендерному балансу в ППП как таковом, принимая во внимание принципы равенства и недискриминации²¹. Тем не менее, в первый состав ППП вошли только две женщины (одна из них стала Председателем). Председатель покинула свой пост в Подкомитете в 2007 году, и таким образом в первоначальном составе осталась лишь одна женщина: поэтому в своем третьем ежегодном докладе ППП подчеркнул важность гендерного баланса.²²

В заключение, государства-участники должны внимательно рассмотреть важность отбора номинантов в ППП из широкого круга специалистов. Например, большинство членов первого состава ППП были специалистами в области права, и только двое были специалистами в области здравоохранения. В результате, в своем третьем ежегодном докладе ППП подчеркнул важность отдельных областей знания, в том числе, здравоохранения.²³

Более того, следует стимулировать номинацию членов ППП от групп, которые подвергаются особому риску в местах содержания под стражей (например, инвалиды, пожилые люди или этнические меньшинства). Также, следует рассмотреть возможность номинации бывших заключенных и/или лиц, переживших пытки, поскольку такие лица имеют соответствующую базу, чтобы сделать критические замечания как по конкретным вопросам содержания под стражей, так и о системе лишения свободы, способствуя, таким образом, целостному пониманию этих вопросов.

2.2.4 Совместимость с выполнением других функций

ФПКПП не затрагивает вопроса о совместимости членства в ППП с

и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, с апреля 2009 по март 2010, САТ/С/44/2, 25 марта 2010, §6.

21 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 986.

22 ППП, Третий ежегодный доклад, §6.

23 ППП, Третий ежегодный доклад, §6.

выполнением других функций: статья 5(б) закрепляет только то, что члены ППП должны «выполнять свои функции в личном качестве ... [и] иметь возможность эффективно работать в составе Подкомитета по предупреждению». Потенциальная несовместимость в отношении одновременного членства в НПМ и ППП, и одновременного членства в ППП и региональных мониторинговых органах (например, Европейском комитете по предупреждению пыток²⁴), должны будут рассмотрены по мере дальнейшего развития ППП. С одной стороны, опыт работы членов ППП в НПМах и/или региональных мониторинговых органах может помочь укреплению сотрудничества ППП с этими органами, содействовать обмену лучшими образцами практики мониторинга мест содержания под стражей и усилить понимание этими органами функционирования и мандата ППП. С другой стороны, государства должны быть очень внимательны при отборе действующих членов НПМов и/или региональных мониторинговых органов в качестве кандидатов в ППП. Из первых десяти членов ППП (2007-2008), двое были действующими и еще двое бывшими членами ЕКПП. Этот опыт показал, что подход членов ППП, работающих в региональных мониторинговых органах, обычно подвержен влиянию определенной институциональной культуры и методов работы. Таким образом, совмещать два мандата, хотя и оба превентивных, на региональном и глобальном уровнях может быть сложно, так как члены ППП будут действовать в разных контекстах в своих различных компетенциях, с разными средствами и ресурсами, и с разными (иногда конфликтными) видениями. Более того, члены ППП должны иметь возможность работать в ППП через участие в миссиях, сессиях ППП и других связанных с ФКПП мероприятиях. Хотя никто из десяти членов первого состава ППП не исполнял функции в рамках НПМ, маловероятно, что в ближайшем будущем члены НПМ будут также номинироваться в ППП; однако это заслуживает внимательного рассмотрения. Поскольку членство в НПМ требует много времени, члены НПМ вряд ли могут быть подходящими кандидатами для ППП, так как совмещение рабочей нагрузки может негативно отразиться на эффективности обоих

24 Европейский Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП).

органов. Однако бывшие члены НПМов или региональных мониторинговых органов могут привнести полезный опыт в ППП, не вызывая появления тех сложностей, которые возникают при совмещении двух мандатов.

2.3 Организационные и административные функции ППП

2.3.1 Регламент работы ППП

ППП, как и ряд других договорных органов ООН (как КПП или Комитет по правам человека)²⁵, имеет право определять свои методы работы. С этой целью Подкомитет разработал и принял серию правил в соответствии со статьей 10(2) ФПКПП²⁶. Регламент работы – это ключевой инструмент, который позволяет договорному органу интерпретировать и расширять детали своего мандата, вырабатывать методы работы и прояснять внутренние процедуры, в частности процесс принятия решений. Например, регламент работы КПП включает информацию о его сессиях, повестку дня, открытые и закрытые встречи, процедуры составления и распространения докладов и других документов. Статья 10(2) ФПКПП обязывает ППП включать в регламент работы информацию о количестве членов, которые должны присутствовать на сессии для обеспечения кворума, и требование принятия решений большинством голосов.

Предание гласности регламента работы ППП могло бы стать похвальным путем информирования заинтересованных акторов о методах работы ППП и его функционировании. Однако в отличие от практики других договорных органов ООН, и несмотря на важность этого документа, регламент работы ППП пока не доступен общественности.

2.3.2 Сессии ППП

ФПКПП определяет, что ППП должен собираться так часто, как это установлено регламентом работы²⁷. На практике ППП обычно

25 См. Конвенция против пыток, статья 18; и Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 39(2).

26 См. комментарий в Главе II данного Руководства.

27 ФПКПП, Статья 10(3).

собирается трижды в год (обычно в феврале, июне и ноябре) в Женеве, Швейцария. Каждая сессия длится одну неделю, и одна из этих сессий назначается так, чтобы совпадать по времени с одной из сессий КПП²⁸. Даты сессий ППП анонсируются на сайте Подкомитета, как и программа работы на местах (в том числе внутри-страновые посещения) на следующий год.

Статья 10(2)(с) ФПКПП устанавливает, что ППП должен проводить встречи при закрытых дверях. Этот пункт следует понимать в свете статьи 2, которая требует, чтобы ППП руководствовался принципом конфиденциальности по причине своего превентивного подхода и деликатной природы внутристрановых миссий, которые осуществляет ППП²⁹. В отличие от практики других договорных органов ООН, в том числе КПП, порядок дня сессий ППП не передается гласности. В первый год деятельности ППП большинство сессий были посвящены организационной работе, в том числе стратегическому планированию, выработке критериев при отборе стран для посещения; разработке методологии практической работы и стандартов при создании заметок в ходе посещения; создании информационных материалов; выработке, обсуждении и принятии докладов по результатам посещений³⁰. В последующие годы фокус сессий ППП сместился в сторону подготовки внутристрановых посещений и последующих мероприятий (например, планирование посещений, обсуждение и принятие докладов по результатам посещений), стратегического планирования и обсуждения информации, которая касается государственных участников ФПКПП и НПМов³¹. Программа работы ППП, определяющая страны, которые представители Подкомитета планируют посетить в следующем году, обычно составляется в ноябре.

28 Более подробно см. в секциях 5.1.2 и 5.1.3 этой главы.

29 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 981.

30 ППП, Первый ежегодный доклад, §58.

31 ППП, Второй ежегодный доклад Подкомитета ООН по предупреждению пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, февраль 2008 – март 2009, Док. ООН САТ/С/42/2, апрель 2009, §77; и ППП, Третий ежегодный доклад, §78.

ППП также использует сессии для выполнения своего кооперационного мандата и встреч с широким спектром участников, в том числе³²:

- представителями постоянных представительств государств-участников в ООН (чтобы подготовиться к следующим миссиям ППП в странах),³³
- НПМами,³⁴
- органами и механизмами ООН (например, КПП, специальный докладчик ООН по пыткам, Верховный комиссар ООН по делам беженцев),³⁵
- региональными механизмами (например, ЕКПП, специальный докладчик Африканской Комиссии по правам человека и народов и Межамериканской Комиссии по правам человека),³⁶
- международными и региональными организациями (например, Международный Комитет Красного Креста, Совет Европы, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ),³⁷ и
- организациями гражданского общества, такими как организации Контактной группы ФПКПП.³⁸

32 Более подробно о сотрудничестве ППП с другими акторами см. раздел 5 этой главы.

33 ППП, Второй ежегодный доклад, §77; и ППП, Третий ежегодный доклад, §78.

34 Например, во время сессии в ноябре 2007 года ППП встретился в мексиканском НПМ (Национальная комиссия по правам человека) по просьбе последнего: см. ППП, Первый ежегодный доклад, §26. Кроме того, во время пятой сессии (в июне 2008 года) ППП провел встречу с эстонским НПМ (канцлер юстиции), см. ППП, Второй ежегодный доклад, §37.

35 Во время своих сессий ППП регулярно проводит встречи со специальным докладчиком ООН по пыткам: см. ППП, Второй ежегодный доклад, §48. Во время девятой сессии (ноябрь 2009 года) ППП также встретился с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев: см. ППП, Третий ежегодный доклад, §63.

36 См. ППП, Третий ежегодный доклад, §67.

37 Например, во время восьмой сессии (июнь 2009 года) ППП встречался с Международным Комитетом Красного Креста: см. ППП, Третий ежегодный доклад, §64.

38 Контактная группа ФПКПП объединяет отдельные организации и

2.3.3 Внутренняя структура³⁹

Статья 10(1) определяет, что ППП должен избирать своих членов на два года (с возможностью повторения срока). ППП решила избирать одного председателя и двух вице-председателей. Однако это может измениться вследствие увеличения числа членов ППП до 25 человек. Работу ППП поддерживает Секретариат со штаб-квартирой в Женеве при Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ).

Членам ППП предоставляется надежное сетевое оборудование, чтобы обеспечить защиту конфиденциальности и деликатной информации, возникающей в результате работы ППП.⁴⁰

3. Консультативные функции: Выполнение ФКПП и дальнейшее развитие действий

Как обсуждалось выше⁴¹, мандат ППП включает в себя две взаимосвязанные функции. Одним из основных измерений превентивного мандата ППП является его консультативная функция; она касается в первую очередь интерпретации и мониторинга выполнения ФКПП в отдельных государствах-участниках. Хотя ППП регулярно осуществляет свою консультативную функцию в контексте внутристрановых посещений, Подкомитет не должен осуществлять свою миссию до того, как сможет предоставить консультацию. Консультативная роль ППП включает в себя консультацию и сотрудничество с государствами-участниками и НПМами, сотрудничество с

академические учреждения, которые поддерживают ратификацию и имплементацию ФКПП: а именно, «Международная Амнистия», Ассоциация по предупреждению пыток, Центр по выполнению прав человека при Бристольском университете, Международная ассоциация действий христиан по ликвидации пыток, Центр защиты людей с умственными отклонениями, Всемирная организация против пыток, Международная пенитенциарная реформа и Центр реабилитации и исследований для жертв пыток. Более подробную информацию про организации Контактной группы ФКПП см. в секции 5.5.1 этой главы.

39 Ср. раздел 6 Главы IV данного Руководства.

40 ППП, Первый ежегодный доклад, §65.

41 См. раздел 2.1 этой главы.

КПП и другими международными и региональными структурами. ППП в настоящее время развивает этот аспект своего мандата, изучая возможные способы выполнения своей консультативной функции. Представление указаний и консультаций – это сфера, в которой ППП может в будущем иметь большее влияние на предупреждение пыток и других видов жестокого обращения.

3.1 Советы относительно ФПКПП и общие замечания относительно пыток и других жестоких видов обращения

Мандат ППП по обеспечению авторитетных интерпретаций ФПКПП, а также указания и замечания по вопросам, связанных с пытками, имеет центральное значение для его консультативной функции. Согласно статье 16(3), ППП обязан представлять открытый ежегодный доклад о своей «деятельности» в КПП. Ежегодный доклад – это один из немногих документов, который ППП публикует о своей превентивной работе⁴². ППП, пользуясь возможностями, предоставляемыми ежегодным докладом, не ограничивался описанием своей деятельности. Вместо этого ППП использовал свои доклады как инструмент для распространения своей интерпретации ФПКПП, информации о своем собственном мандате и методах работы, а также советов по выполнению ФПКПП. К примеру, в свой первый ежегодный доклад ППП включил информацию по интерпретации и охвату своего превентивного мандата, а также Предварительные инструкции по текущему развитию НПМ. Второй ежегодный доклад⁴³ включал в себя (в приложении) подробный анализ Стамбульского протокола как средства предотвращения пыток.⁴⁴ В третьем докладе ППП суммировал

42 На момент написания ППП опубликовала три ежегодных отчета. Они доступны по адресу: www.ohchr.org.

43 ППП, Второй ежегодный доклад, Приложение VII.

44 Управление Верховного комиссара по правам человека, Стамбульский протокол: Руководство по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Серия публикаций по вопросам профессиональной подготовки n°8/Rev.1, ООН, Нью-Йорк и Женева, 2004.

рекомендации, предложенные им в первом докладе по результатам внутристранового посещения, которые касались НПМ, юридических и институциональных основ для предотвращения пыток, а также ряда проблем, которые не единожды встречались в местах лишения свободы⁴⁵. Как отмечено в третьем ежегодном докладе, ППП планирует расширить свои комментарии и замечания в будущих докладах.⁴⁶

В ежегодные доклады не включаются подробности выводов по результатам внутристрановых посещений, в соответствии с принципом конфиденциальности, закрепленным статьей 16(1) ФКПП. Однако в соответствии со статьей 11(b)(iii), ППП может использовать свои ежегодные доклады, чтобы предоставлять общие рекомендации и замечания по вопросам, которые касаются НПМов и/или усиления защиты лиц, лишенных свободы.

Если судить по докладам ППП по результатам внутристрановых посещений, которые были опубликованы соответствующими государствами, ППП принял в своих докладах три уровня тематического анализа предупреждения пыток. Эти уровни рассматривают:

1. правовое поле государства-участника, нормы и регуляции,
2. институциональную структуру государства-участника, и
3. другие практики и способы обращения, которые могут привести к использованию пыток или других видов жестокого обращения.⁴⁷

45 ППП, Третий ежегодный доклад, §31.

46 ППП, Третий ежегодный доклад, §32.

47 ППП, Второй ежегодный доклад, §12. См. также: ППП, Доклад о посещении Мальдивских островов Подкомитетом ООН по предупреждению пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Док. ООН CAT/OP/MDV/1, 26 февраля 2009, §17-64; ППП, Доклад о посещении Парагвая Подкомитетом ООН по предупреждению пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Док. ООН CAT/OP/PRY/1, 7 июня 2010, §21-55; ППП, Доклад о посещении Гондураса Подкомитетом ООН по предупреждению пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Док. ООН CAT/OP/HND/1, 10 февраля 2010, §75-138; и ППП, Доклад о посещении Мексики Подкомитетом ООН по предупреждению пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания,

3.2 Советы относительно развития НПМ

Роль ППП в отношении НПМ является ключевым элементом его консультативной функции. Этот аспект превентивного мандата ППП является центральной задачей ФПКПП – укрепление национальных превентивных мер против пыток и других видов жестокого обращения. ППП также признает, что это «будет важной частью каждого посещения»⁴⁸. Роль ППП в отношении НПМов имеет четыре ключевых измерения:

- консультирование государств-участников по созданию или назначению НПМа (согласно статье 11(b)(i));
- консультирование государств-участников по вопросам компетенций и мандатов НПМов (согласно статье 11(b)(iv));
- консультирование непосредственно НПМов (конфиденциально, если необходимо) по укреплению собственного потенциала и функционированию, обеспечение их технической помощью и обучением (согласно статье 11(b)(ii)); и
- консультирование НПМов по улучшению защиты лиц, содержащихся под стражей (согласно статье 11(b)(iii)).

3.2.1 Советы государствам-участникам по назначению и созданию НПМ

ППП имеет возможность давать консультации по назначению и созданию НПМ непосредственно государствам-участникам во время или после внутривостановых миссий и/или во время последующих посещений. На данный момент внутривостановые посещения ППП фокусировались прежде всего на мониторинге мест содержания под стражей. Однако ППП обычно использует возможность, которая возникает благодаря физическому присутствию в стране, чтобы встретиться с субъектами, вовлеченными в процесс

Док. ООН САТ/ОР/МЕХ/1, 31 мая 2010, §34-82. Другие ключевые инструменты анализа включают в себя целостный подход к предотвращению пыток АПП, который определяет государственную политику, администрацию и управление местами содержания под стражей как дополнительные ключевые элементы: см. раздел 3.3 главы V данного Руководства..

48 ППП, Первый ежегодный доклад, Приложение V.

назначения и создания НПМ, и чтобы обсудить эти вопросы с высокопоставленными чиновниками. Ряд опубликованных докладов ППП по результатам внутривостановых посещений рассматривает вопросы, связанные с назначением НПМ.⁴⁹

Тем не менее, предоставление консультации не обязательно связано с осуществлением внутривостанового посещения. Это имеет большую практическую значимость, так как ресурсы ППП по проведению внутривостановых миссий ограничены. Ограничение возможности консультирования только контекстом посещений стран разрушило бы задачу превентивной системы, созданной ФКПП, в рамках которой международные и национальные компоненты должны укреплять друг друга.

ППП также начал использовать ежегодные доклады для распространения указаний по назначению и созданию НПМ. В первом ежегодном докладе ППП опубликовал предварительные инструкции по созданию и непрерывному развитию НПМов⁵⁰. Эти указания подчеркивают элементы, необходимые для того, чтобы НПМы соответствовали требованиям, установленным Частью IV ФКПП: они предназначены помогать:

- национальным акторам в процессе назначения НПМов,
- государствам-участникам в создании независимых и эффективных НПМов и
- НПМам на этапе становления.

Например, рекомендация ППП создавать НПМы через «публичный и прозрачный процесс, включающий гражданское общество и других акторов, вовлеченных в предупреждение пыток», была осу-

49 Обсуждение таких вопросов в отчете по результатам посещения в значительной степени зависит от уровня развития НПМ в государстве-участнике. К примеру, ППП приветствовал принятие закона, создающего новый орган (Национальный комитет по предупреждению пыток) в качестве НПМ в Гондурасе. См. ППП, Доклад о посещении Гондураса, §262-265. Ср. ППП, Доклад о посещении Парагвая, §56-58.

50 ППП, Предварительные инструкции по текущему развитию НПМ, Первый ежегодный доклад, §28; см. также Приложение 2 данного Руководства.

ществлена в ряде государств-участников и подписантов ФПКПП⁵¹.

В контексте взаимного сотрудничества диалога, предусмотренного ФПКПП, государства-участники призываются к информированию ППП о назначении или создании НПМов⁵² и содействию контактам со своими НПМами.⁵³

Не многие из государств-участников выполнили свои обязательства в соответствии со статьей 17 в течение первого года существования ППП. В результате ППП установил практику регулярного письменного напоминания государствам-участникам об истечении крайнего срока назначения НПМ⁵⁴. В результате подобной коммуникации, ППП опубликовал список назначенных НПМов, а также неконфиденциальные сообщения от властей государств, которые предоставили информацию о процессе назначения и создания НПМ⁵⁵. К примеру, в ответ на обращение ППП с просьбой предоставить информацию, **Камбоджа** письменно сообщила ППП о своем прогрессе в создании НПМ посредством принятия соответствующего указа.⁵⁶

Члены ППП также принимали участие в национальных консультациях по вариантам и региональной деятельности НПМ; в третьем ежегодном докладе ППП сообщил об участии в 14 мероприятиях такого рода.⁵⁷

ППП может также предоставлять комментарии и замечания по законопроектам, связанным с НПМ. Такие комментарии могут

51 См. АПП, Статус страны в ФПКПП, доступен по адресу www.apt.ch; и раздел 6 главы IV данного Руководства, который содержит более подробную информацию и примеры.

52 ФПКПП, статья 17.

53 ФПКПП, статья 20(f). См. комментарий в Главе II данного Руководства.

54 ППП, Второй ежегодный доклад, §34.

55 Для более подробной информации см. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/mechanisms.htm>.

56 См. Cambodia, Official Communication to the SPT, январь 2009. Доступно по адресу <http://www.ohchr.org>.

57 Например, в октябре 2009 года АПП пригласила эксперта ППП присоединиться к миссии в **Бенин**, чтобы способствовать назначению и созданию эффективного НПМ. ППП, Третий ежегодный доклад, §41 and Приложение V.

влиять на национальные процессы на критической стадии развития НПМ; таким образом, они представляют собой полезный инструмент помощи ППП в осуществлении его консультативного мандата. Комментарии и замечания в целом фокусируются на соответствии предложенного НПМ требованиям ФКПП, а не на соответствии конкретного варианта НПМ, избранного национальными заинтересованными сторонами.⁵⁸

3.2.2 Советы по функционированию НПМ

ППП учитывает, что развитие НПМ – это процесс; Подкомитет следит за этим процессом как за неотъемлемой частью своего превентивного мандата.⁵⁹ Этот консультативный аспект мандата ППП следует понимать в более широком смысле.⁶⁰ Два главных бенефициара консультаций ППП в отношении функционирования НПМов – это государства-участники и сами НПМы. Как и в случае с созданием и назначением НПМов, предоставление консультаций по функционированию НПМов не ограничивается теми государствами, в которые были осуществлены внутривостановочные посещения.

- **Релевантная информация о функционировании НПМ**

Чтобы обеспечить целенаправленные и конкретные рекомендации по функционированию НПМ, ППП необходимо собирать релевантную информацию. В соответствии со статьями 12(b), 14(1)(a) и 14(1)(b) ФКПП, ППП разработало практику запрашивания конкретной информации от государств-участников и самих НПМов о функционировании НПМов. Предоставление ППП ежегодных докладов НПМов стало продуктивным способом получения конкретной информации об их функционировании.⁶¹

Другие источники информации включают в себя существующие механизмы мониторинга, национальные учреждения по правам человека (НУПЧ), организации гражданского общества, а также

58 Для более подробной информации см. раздел 6.2 главы IV данного Руководства.

59 ППП, Первый ежегодный доклад, §39.

60 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 995.

61 Ежегодные отчеты НПМ можно прочитать на сайте ППП: www.ohchr.org.

международные и региональные механизмы. Доклады этих сторон часто являются бесценным источником информации.

ППП может также собирать следующую информацию о НПМах⁶².

- законодательные акты об учреждении;
- мандаты;
- процедура назначения на должности;
- состав;
- квалификация;
- внутренняя структура;
- ресурсы;
- методы работы;
- деятельность и
- отношения с внешними акторами

Тем не менее, полагаясь только на внешние и письменные источники информации, ППП может столкнуться со сложностями при сборе конкретной практической информации об элементах функционирования НПМов, особенно что касается их методов работы. Непосредственный контакт с НПМами необходим, если ППП намерен предоставить целенаправленную консультацию по их функционированию.

• **Советы государствам-участникам**

Государства-участники имеют определенные обязательства по отношению к НПМах при ратификации ФПКПП в том, что касается:

- предоставления НПМах необходимых полномочий и гарантий, а также обеспечение достаточными ресурсами (человеческими, финансовыми и материально-техническими),⁶³
- рассмотрения их рекомендаций,⁶⁴

62 ППП, Третий ежегодный доклад, §39. См. также раздел 5.2 Главы IV данного Руководства.

63 ФПКПП, статьи 18-21. См. комментарий в главе II данного Руководства.

64 ФПКПП, статья 22. См. комментарий в главе II данного Руководства.

- установлению диалога со своим(и) НПМ(ами)⁶⁵ и
- публикации ежегодных докладов своих НПМ.⁶⁶

Неспособность осуществить хотя бы одно из этих обязательств может иметь непосредственное влияние на функционирование НПМ, и ответственность за это может быть возложена на государство-участника.

Предполагается, что ППП вступает в непосредственный диалог с государствами-участниками, чтобы обеспечить помощь, замечания и комментарии по функционированию НПМ в наиболее подходящей форме с учетом национального контекста конкретного государства-участника. Ключевые методы вовлечения:

- двусторонние встречи с властями государств-участников.

Во время сессий в Женеве ППП вступает в контакт с государством, в которое собирается провести посещение в течение следующих двенадцати месяцев. Подкомитет также вступает в контакт с государствами-участниками во время своих посещений и через участие в мероприятиях, связанных с ФКПП (например, национальных семинарах или тренингах), на которых присутствуют представители властей страны.

- рекомендации и замечания, в том числе доклады по результатам внутристрановых миссий

Если конкретная страна имеет назначенный НПМ, доклад по результатам миссии ППП содержит целенаправленные рекомендации и замечания по функционированию НПМов⁶⁷. Некоторые из этих рекомендаций адресуются непосредственно соответствующим государствам-участникам, некоторые – НПМам.

65 ФКПП, статья 22.

66 ФКПП, статья 23. См. комментарий в главе II данного Руководства; и секция 4.3 Главы V..

67 Это имело место в случае Мальдивских островов. См.: ППП, Доклад о посещении Мальдивских островов, §65-72. Для более подробной информации см. также: ППП, Доклад о посещении Мексики, §24-32; и ППП, Доклад о посещении Швеции Подкомитетом ООН по предупреждению пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Док. ООН CAT/OP/SWE/1, 10 сентября 2008, §19-42.

ППП также использует свои ежегодные доклады, чтобы обнаруживать указания по отдельным вопросам в связи с функционированием НПМ, которые представляют интерес для всех государств-участников и подписантов ФПКПП. Например, в третий ежегодный доклад ППП был включен раздел «Вопросы в связи с созданием НПМов», в котором рекомендовалось в тех случаях, когда существующий НИПЧ определяется как НПМ, создавать отдельное подразделение или ведомство НПМ, с собственным бюджетом и штатом, которое могло бы принять на себя мандат НПМ.⁶⁸

• **Советы НПМам**⁶⁹

ППП также обладает мандатом, чтобы непосредственно консультировать НПМы в отношении их операционных компетенций, а также помогать им в идентификации мер для улучшения защиты лиц, содержащихся под стражей, в соответствии со статьями 11(b)(ii) и 11(b)(iii). Это требует непосредственного контакта между ППП и НПМ, что также является существенным для обеспечения независимости как НПМ, так и ППП.⁷⁰

Непосредственный контакт между НПМ и ППП часто устанавливается во время посещения ППП в страну, преимущественно через двухсторонние встречи⁷¹. До настоящего времени отдельный бюджет на другие типы встреч с НПМ не является предусмотренным, хоть и существует несколько возможных вариантов:

- встречи во время сессий ППП в Женеве;
- участие в деятельности на национальном уровне в стране;
- участие в региональных конференциях НПМ, особенно тех, которые сфокусированы на обмене информацией о лучших практиках в методологии мониторинга содержания под стражей⁷² и
- письменная коммуникация.

68 ППП, Третий ежегодный доклад, §51.

69 См. раздел 7.5 главы IV данного Руководства.

70 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 997.

71 См. ППП, Доклад о посещении Мексики; ППП, Доклад о посещении Швеции; и ППП, Доклад о посещении Мальдивских островов.

72 Например, Европейский проект НПМ Совета Европы (2010-2011) ставит

В дополнение к этому, ППП может предоставлять НПМам консультацию, не находясь в непосредственном контакте, через:

- рассмотрение докладов (т.е. ежегодных докладов НПМ и примеров докладов НПМ по итогам посещений); и
- общее руководство, а также конкретные рекомендации по функционированию НПМ через свои доклады по итогам посещений в страну и ежегодные доклады.

4. **Операционные функции: мониторинг мест содержания под стражей**

Другим основным измерением превентивного мандата ППП является его операционная функция, которая сосредоточена на превентивном мониторинге мест содержания под стражей в государствах-участниках ФПКПП. Статья 4 ФПКПП гарантирует ППП доступ ко всем местам содержания под стражей в рамках юрисдикции и контроля государств-участников. Статья 11(a) определяет обязанности ППП посещать места содержания под стражей (согласно со статьей 4) и предоставлять рекомендации государствам-участникам в отношении защиты лиц, лишенных свободы, от пыток и других видов жестокого обращения. Статьи 4(1), 12(a) и 12(b) определяют соответствующие обязательства государств-участников принимать ППП, обеспечивать доступ во все места содержания под стражей и предоставлять всю релевантную информацию, запрошенную ППП, чтобы дать Подкомитету возможность эффективно осуществлять возложенный мандат. Как обсуждалось выше, в первые годы своего существования ППП уделял большее внимание операционным функциям, чтобы определить методы работы и методологию проведения миссий.⁷³

своей задачей укрепление компетенций определенных европейских НПМов в эффективном функционировании через проведение тематических тренингов и обучения на местах по вопросам методологии мониторинга заключения под стражу для различных типов мест заключения. Члены ППП вовлечены в этот проект в качестве экспертов. АПП является исполнительным партнером. Более подробная информация по адресу: www.art.ch.

73 См. раздел 2.1 в этой Главе.

4.1 Определение стран для направления миссий ППП

ППП отобрал первые государства-участники для проведения посещения (**Маврикий, Мальдивские острова и Швеция**) в ходе жеребьевки, согласно статье 13(1) ФПКПП. С того времени ППП утвердил критерии отбора стран для посещений, принимая во внимание следующие факторы: дата ратификации; создание одного или ряда НПМ; географическое распределение; размер и комплексность страны; региональный превентивный мониторинг и сообщения об экстренных проблемах⁷⁴. Ежегодно ППП составляет программу посещений в страны на следующий год. Эта программа оглашается во время последней сессии в году (т.е. в ноябре). ППП обычно публикует названия стран, которые примут миссию в предстоящем году, на сайте УВКПЧ, хотя конкретные даты каждой миссии хранятся в тайне⁷⁵.

В первые годы своей деятельности ППП столкнулся с бюджетными ограничениями, которые лимитировали число внутристрановых миссий⁷⁶. В первые четыре года своего существования ППП осуществил одиннадцать посещений, которые охватили следующие страны: **Бенин, Боливия, Камбоджа, Гондурас, Ливан, Ливия, Мальдивские острова, Маврикий, Мексика, Парагвай и Швеция**⁷⁷. Этот факт вызывает сомнения в отношении способности данного органа соответствовать требованию, установленному в статье 1 ФПКПП, а именно, о создании системы «регулярных посещений». ППП заявил, что менее частые посещения могут поставить под удар как поддержку, оказываемую НПМам, так и защиту, предоставляемую лицам, лишенным свободы⁷⁸. Можно надеяться, что увеличению количества членов ППП (от десяти до двадцати пяти) в 2011 году будет сопутствовать пропорциональное увеличение бюджета ППП; такое развитие событий приведет к

74 ППП, Третий ежегодный доклад, §20.

75 См. сайт УВКПЧ для более подробной информации: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm.

76 ППП, Второй ежегодный доклад, §62-76.

77 См. сайт УВКПЧ для более подробной информации: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm.

78 ППП, Первый ежегодный доклад, §17.

увеличению возможностей Подкомитета и, таким образом, позитивно повлияет на его стратегическое планирование посещений и осуществление консультативной функции.⁷⁹

4.2 Доступ: согласие и уведомление

Считается, что государство-участник дает общее согласие на проведение внутристрановых миссий через ратификацию ФКПП: это ключевой принцип ФКПП. Статьи 4 и 12 устанавливают, что ППП не требуется индивидуального приглашения или иной формы согласия от государства-участника перед осуществлением посещения в страну⁸⁰. Этот аспект мандата ППП является уникальным. Всем другим органам и механизмам ООН, в том числе КПП и Специальному докладчику ООН по пыткам, требуется либо приглашение, либо предварительное согласие перед въездом на территорию государства.

Право на проведение посещений без согласия не исключает обязательности уведомления. После того, как ППП определил программу посещений на год, согласно статье 13(2), он должен уведомить соответствующие государства-участники «без промедления».⁸¹ На практике ППП встречается в Женеве с Постоянной миссией соответствующего государства-участника, чтобы подготовиться к посещению. Подкомитет уведомляет соответствующие государства о датах предстоящей внутристрановой миссии по крайней мере за три месяца до посещения, но не называет места содержания под стражей, которые собирается посетить. ППП также предоставляет государству-участнику информацию в письменной форме по составу делегации ППП, в том числе имена членов ППП, сотрудников УВКПЧ, которые будут помогать делегации, и задействованных внешних экспертов.⁸² Процесс уведомления позволяет ППП подчеркнуть конфиденциальную природу своей работы и обеспечить все соответствующие органы власти информацией о мандате

79 ППП, Третий ежегодный доклад, §21..

80 Для более подробного анализа этих статей см. комментариев в главе II данного Руководства, особенно комментариев к статьям 4(1) и 12(a).

81 См. комментариев в главе II данного Руководства.

82 ППП, Первый ежегодный доклад, Приложение V.

ППП, его полномочиях и обязанностях. Кроме того, уведомление о предстоящем посещении позволяет конкретному государству провести необходимые практические действия, такие как выдача виз и удостоверений членам ППП, сбор информации для ППП (как поясняется ниже) и назначение координаторов для миссии⁸³.

4.3 Делегации для осуществления посещений

4.3.1 Состав делегаций

Согласно статье 13(3)⁸⁴, миссия ППП осуществляется по меньшей мере двумя членами ППП в сопровождении, при необходимости, дополнительных экспертов, отобранных ППП из своего списка. ППП рекомендует, чтобы каждая делегация, осуществляющая посещение, включала в себя более двух членов ППП, по крайней мере двух дополнительных экспертов и двух членов секретариата ППП⁸⁵. До настоящего времени, в зависимости от сложности ситуации в стране посещения, в делегации входили от двух до шести членов ППП и от двух до четырех членов УВКПЧ. В связи с ограниченностью бюджета дополнительные эксперты не включались в состав миссий после посещения Швеции в 2007 году.⁸⁶

4.3.2 Список экспертов

Согласно статье 13(3) ФПКПП, члены ППП «при необходимости, могут сопровождаться экспертами, имеющими подтвержденный опыт работы и знания в областях, охватываемых настоящим Протоколом» (т.е. в сфере предупреждения пыток или в смежных областях). Эксперты ППП участвовали в трех посещениях ППП: а именно, в посещениях **Бенина, Мальдивских островов и**

83 См. секции 4.2 и 4.4 этой главы для более подробной информации по приготовлениям, которые должны быть проведены до посещения. Подробное обсуждение статьи 13 см. в главе II данного Руководства; и также Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 933..

84 См. комментарий в главе II данного Руководства.

85 ППП, Первый ежегодный доклад, §51.

86 Интервью АПП с Председателем ППП, Виктором Родригесом Ресниа, 21 июня 2010.

Швеции⁸⁷. В третьем ежегодном докладе ППП отметил, что «у делегаций для посещения стран [после 2007 года] не было возможности включить в свой состав независимых экспертов в связи с бюджетными ограничениями».⁸⁸

Эффективность и глубина посещения широкого спектра мест содержания под стражей, охваченного мандатом ППП, требуют многопрофильной делегации, состоящей из экспертов с разными профессиональными навыками и опытом⁸⁹. Эксперты таким образом являются средством для исполнения обязанности ППП, согласно статье 5, стремиться к гендерному и географическому балансу в рамках делегаций ППП⁹⁰. В дополнение к профессиональным знаниям, эксперты должны обладать такими же навыками и знаниями, как и члены ППП⁹¹. Они также должны осуществлять свои функции независимо и беспристрастно, с уважением к принципу конфиденциальности.⁹²

В целях обеспечения преемственности рекомендуется также, чтобы экспертам предоставлялось такое же обучение, как и членам ППП. Поскольку эксперты являются частью делегации для посещения страны, они имеют те же права и обязанности, что и члены ППП. Согласно статье 35 ФКПП⁹³, они наделяются средствами, привилегиями и иммунитетом экспертов ООН во время посещения, как закреплено в соответствующих разделах Конвенции о

87 См. ППП, Первый ежегодный доклад, §63; и ООН, 'Пресс-релиз ООН по результатам посещения ППП Бенина', 26 мая 2008, Доступно на сайте: <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/222EFCF5807C7E55C1257456002F9863?opendocument>.

88 ППП, Третий ежегодный доклад, §34.

89 См. комментарий к статьям 4 и 13(3) в Главе II данного Руководства.

90 См. раздел 2.2.3 в этой главе.

91 См. раздел 2.2.2 в этой главе.

92 См. Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, СРТ/Дос. Inf/C (2002) Страсбург, 26.XI.1987, с поправками согласно Протоколам No 1 (European Treaty Series No 151) и No 2 (European Treaty Series No 152), статья 14(2); и ППП, Регламент, Док. ООН CAT/C/3/Rev.4, 9 августа 2002, Правило 82-2.

93 См. комментарий в главе II данного Руководства.

привилегиях и иммунитетах ООН.⁹⁴

ФПКПП содержит конкретные процедуры для номинации экспертов⁹⁵. Государства-участники, УВППЧ и Центр ООН по предотвращению международной преступности могут предлагать номинантов для включения в список экспертов ППП. Похожие нормы в отношении экспертов содержатся в Регламенте работы КПП⁹⁶ и статье 7 Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКонвПП)⁹⁷. Число экспертов в списке не ограничивается, хотя, согласно статье 13(3), каждое государство-участник может предложить максимум пять национальных экспертов. В третьем ежегодном докладе ППП сообщил, что государства выдвинули 30 экспертов для внесения в список. Комиссия для определения, какие номинанты войдут в список, была утверждена ООН в 2008 году.⁹⁸

Тем не менее, в открытом доступе отсутствует информация касательно процедур либо критериев отбора индивидуальных экспертов для участия в конкретных посещениях стран ППП, либо касательно финансовой компенсации за участие экспертов в посещении.

4.4 Подготовка посещений

4.4.1 Сбор информации

Доступ к информации является жизненно важным для миссий ППП. Чтобы составить более точную картину ситуации с лишением свободы в стране, Секретариат ППП полагается на множество источников для сбора конкретной и актуальной информации перед посещением страны миссией. Опыт показывает, что информация от других национальных, региональных и международных

94 Конвенция ООН о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, UN Treaty Series No 15, 13 февраля 1946.

95 См. ФПКПП, статья 13(3).

96 ППП, Регламент, Правило 82-1.

97 В статье 7(2) ЕКонвПП говорится, что «как основное правило, посещения должны осуществляться по крайней мере двумя членами Комитета. Комитет может, если посчитает нужным, использовать экспертов и переводчиков».

98 См. ППП, Третий ежегодный доклад, §33; и ППП, Второй ежегодный доклад, §30.

акторов также является весьма полезной при подготовке ППП к внутристрановой миссии.⁹⁹

Лишение свободы является проблемой, также относящейся к деятельности других договорных органов ООН, таких как КПП, Комитет по правам человека и Комитет по правам детей. Рекомендации и доклады этих и других заинтересованных международных механизмов, в том числе специальных процедур ООН (например, Специальный докладчик ООН по пыткам и Рабочая группа ООН по произвольному помещению под стражу)¹⁰⁰ и региональных механизмов (например, ЕКПП, докладчики Африканской Комиссии по правам человека и народов и Межамериканской Комиссии по правам человека), часто используются в докладах по результатам посещения страны ППП¹⁰¹, а также во время подготовки и оценки миссии. Например, Специальный докладчик ООН по пыткам посетил **Парагвай** в ноябре 2006 года; после чего был опубликован доклад о полученных результатах.¹⁰² ППП посетил **Парагвай** три года спустя; делегация воспользовалась возможностью оценить выполнение рекомендаций Специального докладчика.¹⁰³

Составители ФКПП учли подобную потребность в информации. Статьи 12(b), 14(1)(a) и 14(1)(b) конкретизируют эту общую обязанность, устанавливая, что государства-участники должны предоставлять неограниченный доступ к любой необходимой и релевантной информации.¹⁰⁴

Перед первой миссией в страну важно, чтобы ППП наладила контакт с соответствующим(и) НПМ, согласно статьям 11(b)(ii), 12(c) и 20(f). Эти статьи позволяют ППП и НПМ поддерживать

99 См. раздел 6 этой главы для более подробной информации.

100 Более подробную информацию см. в секции 5.2 этой главы.

101 ППП, Второй ежегодный доклад, §50.

102 Доклад о посещении Парагвая Специальным докладчиком ООН по вопросам пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Док. ООН, UN Doc A/HRC/7/3/Add.3, 1 октября 2007. Доступно на сайте: www.ohchr.org.

103 ППП, Доклад о посещении Парагвая, §3.

104 См. комментарии к статьям 12(b) и 14 в главе II данного Руководства.

непосредственный и, если необходимо, конфиденциальный контакт без вмешательства государств-участников; это существенный элемент всеобъемлющего принципа сотрудничества ФПКПП.

При некоторых обстоятельствах ППП может также предпринять или принять участие в определенных мероприятиях непосредственно перед запланированной миссией. До настоящего времени предварительная деятельность перед посещением страны ППП поддерживалась и обеспечивалась акторами гражданского общества в **Ливане, Мексике и Парагвае**.¹⁰⁵ Такие действия позволяют ППП инициировать процесс вовлечения в диалог властей и НПМ(ов) (если таковы уже назначены). Они также предоставляют возможность для ППП информировать релевантных акторов о своем мандате и задаче запланированной миссии и, в дополнение к этому, идентифицировать ключевые проблемы страны в отношении предотвращения пыток. Налаженные контакты и диалог до запланированного посещения страны (особенно первого посещения ППП конкретного государства) являются существенными для сбора информации из первых рук, которая призвана помочь ППП определить фокус программы своего посещения.

4.4.2 Досье страны

Релевантная информация собирается и анализируется в досье страны, которое создается на основе материалов и информации, собранных секретариатом ППП¹⁰⁶. Досье страны помогает делегации ППП подготовиться к проведению миссии, определить приоритетные места для посещения и лиц для проведения бесед; выработать понимание политических, юридических и административных структур государства-участника, а также его социально-экономического статуса.

4.5 Осуществление внутривостранового посещения

4.5.1 Встреча с релевантными заинтересованными сторонами

¹⁰⁵ ППП, Второй ежегодный доклад, §21; ППП, Третий ежегодный доклад, Приложение V. См. также раздел 6 этой Главы.

¹⁰⁶ ППП, Третий ежегодный доклад, §23.

Налаживание конструктивного диалога с государствами-участниками является ключом к осуществлению превентивного мандата ППП. Делегация ППП часто организывает предварительную встречу с представителями различных властей высокого уровня, ответственных за места содержания под стражей, в начале своего посещения, чтобы объяснить свою методологию и поднять исходные вопросы: ключевые акторы включают министерства, ответственные за обеспечение правопорядка, содержание лиц под стражей до суда, тюрьмы, военные центры содержания под стражей, центры содержания под стражей иммигрантов, а также психиатрические учреждения и учреждения, оказывающие социальную помощь. Встречи организываются координатором/ами, назначенным(и) правительством для помощи ППП во время миссии.¹⁰⁷

ППП также встречается с представителями НПМ (или акторами, вовлеченными в определение НПМ в странах, которым еще предстоит определить и создать НПМ) и других мониторинговых структур, чтобы собрать актуальную информацию об условиях содержания под стражей и обращения с арестованными в государстве-участнике. Эта информация помогает делегации ППП:

- оценить общий риск использования пыток или других форм жестокого обращения в стране,
- идентифицировать места посещения,
- дать консультацию и обеспечить помощь НПМу(ам) в стране.

В дополнение, ППП встречается с НИПЧ, неправительственными организациями (НПО) и другими заинтересованными сторонами, которые могут обладать релевантной информацией (например, представители органов юстиции, Верховного Суда; семьи заключенных; доктора; юристы; свидетели либо возможные жертвы пыток или других форм жестокого обращения; бывшие заключенные).¹⁰⁸

¹⁰⁷ ППП, Первый ежегодный доклад, Приложение Е.

¹⁰⁸ ППП, Первый ежегодный доклад, Приложение V.

В конце посещения ППП проводит заключительную встречу с высшими чиновниками для обсуждения посещения в условиях конфиденциальности; ППП как правило использует эту возможность для того, чтобы представить предварительные замечания и рекомендации. Внимание соответствующих чиновников привлекается к проблемам или ситуациям, которые требуют немедленной реакции; им также указывается на законы, системы и/или практики, которые требуют изменения, чтобы увеличить защиту заключенных. В соответствии с принципом сотрудничества, этот диалог является двухсторонним: власти могут также вступить в обратную связь с делегацией ППП.

4.5.2 Доступ к местам содержания под стражей

Статья 14(1)(с) ФПКПП гласит, что ППП должен гарантироваться «неограниченный доступ во все места содержания под стражей, их сооружения и объекты». По сути, под понятием «неограниченный доступ» подразумевается, что посещение ППП мест содержания под стражей, как определяется в статье 4, может осуществляться без предупреждения и в любое время. Статьи 4, 12 и 20, а также превентивные цели ФПКПП в целом, как отмечено в статье 1, поддерживают эту интерпретацию, что было ясно оговорено при составлении Факультативного протокола.¹⁰⁹ Любая другая интерпретация ФПКПП серьезно повредила бы его превентивным целям¹¹⁰. Это право является жизненно важным для предупреждения попыток сокрытия нежелательных аспектов содержания под стражей и мониторинга ежедневного функционирования мест содержания под стражей.¹¹¹

Согласно статье 4, ППП и НПМ должны иметь возможность посещать любое место, где люди лишены свободы, и которое находится под юрисдикцией и контролем государства-участника.

109 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 906 и с. 1011.

110 Для более подробной информации по этим статьям см. главу II данного Руководства; АПП, *Guide to the Establishment and Designation of NPMs* («Руководство по НПМ»), АПП, Женева, 2006, сс. 55-57; и АПП, *Application of OPCAT to a State Party's places of detention located overseas*, Legal Briefing Series, АПП, Женева, октябрь 2009: Доступно на сайте: www.apt.ch.

111 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 1042.

Статья 4 дает чрезвычайно широкое определение терминам «юрисдикция и контроль» и «лишение свободы», и в результате, ППП имеет доступ к огромному спектру мест содержания под стражей.¹¹² Согласно статье 4, ППП должен также иметь доступ к любому месту, где индивидуума могут удерживать против его или ее воли в связи, даже косвенной, с государственными властями, в том числе к секретным или неофициальным местам содержания под стражей, местам заключения и другим учреждениям, являющихся собственностью или управляемых частными институциями.

В соответствии со статьей 14(с), делегации, посещающие страну, также имеют право неограниченного доступа ко всем сооружениям и объектам на территории места содержания под стражей¹¹³.

До настоящего времени ППП фокусировал свои посещения на тюрьмах (как досудебных институциях, так и институциях для отбывания наказания) и изоляторах временного содержания. Большинство делегаций посетило от двух до четырех тюрем и от шести до десяти изоляторов временного содержания. Тем не менее, во время внутривосточных посещений ППП также посещал следующие места содержания под стражей: военные тюрьмы и центры содержания под стражей; центры административного задержания; центры содержания под стражей в судах; места содержания подростков; психиатрические заведения; центры реабилитации наркоманов; и центры социального обеспечения.¹¹⁴

4.5.3 Частные беседы

Проведение частных бесед лежит в основе превентивного процесса мониторинга. Частные беседы являются неотъемлемой частью процесса сбора информации, в том числе с точки зрения лиц, лишенных свободы, в отношении обращения с заключенными,

112 См. ППП, Первый ежегодный доклад, Приложение VII; и комментарий к статье 4 в Главе II данного Руководства.

113 См. комментарий к статье 14(с) в главе II данного Руководства.

114 См. ППП, Первый ежегодный доклад, Приложение III; ППП, Второй ежегодный доклад, Приложение III; ППП, Третий ежегодный доклад, Приложение III; и ООН, 'Подкомитет по предупреждению завершает миссию в Ливан' (пресс-релиз), 2 июня 2010: Доступно на сайте: www.ohchr.org.

условий содержания, администрирования и управления места содержания под стражей. Такие беседы дают команде, проводящей мониторинг, возможность создать более точную картину риска использования пыток и других видов жестокого обращения в конкретных местах содержания под стражей.¹¹⁵ Статья 14(d) ФПКПП обязывает государства-участники позволять ППП проводить «частные беседы» с любыми лицами на выбор, в присутствии переводчика или иного лица, если необходимо. Частные беседы должны проводиться вне слышимости и по возможности вне видимости как сотрудников места содержания под стражей, так и других лиц, лишенных свободы.¹¹⁶

Любое место, выбранное властями для беседы, должно быть тщательно проанализировано. Делегация ППП должна иметь свободу выбрать место беседы, а также возможность выбирать между существующими альтернативами, если это необходимо. На практике может быть сложно вести беседы абсолютно вне видимости представителей власти в некоторых местах содержания под стражей. Делегация ППП должна полагаться на свое суждение при выборе места проведения беседы, чтобы минимизировать риск прослушивания.¹¹⁷

Беседы следует вести с согласия собеседника. Более того, делегация должна быть восприимчива к беспокойству собеседника до, во время и после интервью¹¹⁸. Ни на кого нельзя оказывать давление – это касается как делегации, так и властей – с целью принудить к беседе с ППП. Более того, статью 14 ФПКПП следует воспринимать в сочетании:

- со статьей 15, задача которой препятствовать репрессиям или другим карательным или наносящим вред мерам против лиц или организаций, которые могли контактировать с ППП, и
- со статьей 16(2), которая препятствует публикации личных данных без согласия собеседника.

115 ППП, Третий ежегодный доклад, §26.

116 См. комментарий к статье 14 в главе II данного Руководства.

117 АПП, *Monitoring Places of Detention: a practical guide*, АПП, Женева, апрель 2004, с. 80.

118 АПП, *Monitoring Places of Detention*, с. 81; and Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 1043.

В третьем ежегодном докладе ППП высказал обеспокоенность в отношении риска репрессий после своих посещений:

Лицам, лишенным свободы, с которыми говорила делегация Подкомитета, могут угрожать, если они не раскроют содержания своих бесед, или наказать за беседу с делегацией. В дополнение к этому, Подкомитет поставили в известность, что некоторых лиц, лишенных свободы, заранее предостерегли от высказывания какого-либо мнения делегации Подкомитета.¹¹⁹

ППП рекомендовала государствам-участникам принять меры, чтобы гарантировать, что после посещения страны ППП не будет репрессалий в отношении лиц, имевших контакт с ППП, согласно статье 15 ФКПП. В дополнение к этому, ППП ожидает, что власти государств-участников, посещенных ППП, будут сообщать о всех случаях репрессалий и любых действиях, направленных на защиту таких лиц. Подкомитет также признает важную роль, которую НПМы играют в отношении таких случаев¹²⁰. Благодаря их размещению внутри страны, НПМы могут отслеживать возможные репрессии и сообщать о них непосредственно ППП.

4.6 Отсрочка посещения места содержания под стражей

Государство-участник не может отказаться от миссии ППП, но может отложить посещение конкретного места содержания под стражей по одной или нескольким причинам, перечисленным в статье 14(2)¹²¹. Подобного положения не существует в отношении НПМов.

Тот факт, что возражение может быть заявлено только в отношении

119 ППП, Третий ежегодный доклад, §35.

120 ППП, Третий ежегодный доклад, §36.

121 Согласно статье 14(2) ФКПП, «Возражения в отношении посещения конкретного места содержания под стражей могут основываться лишь на возникших в срочном порядке и убедительных соображениях, касающихся национальной обороны, государственной безопасности, стихийных бедствий или серьезных беспорядков в месте предполагаемого посещения, которые временно препятствуют проведению такого посещения». См. комментарии к статье 14(2) в главе II данного Руководства

конкретного места содержания под стражей, а не всей программы посещения, является очень показательным и отражает подразумеваемую обязанность государства-участника предоставить неограниченный доступ ко всем местам содержания под стражей под своей юрисдикцией и контролем. На этой обязанности базируется эффективность ФПКПП как превентивного инструмента. Статья 14(2) предотвращает попытки государств-участников помешать доступу или диктовать, когда и куда ППП осуществит посещение.

Присутствие в статье 14(2) слов «в срочном порядке и убедительных соображениях» подчеркивает тот факт, что каждая ситуация должна рассматриваться в индивидуальном порядке, и чтобы послужить основанием для отсрочки посещения, ситуация должна иметь исключительную природу. Объявленная чрезвычайная ситуация не является достаточным поводом, чтобы отсрочить или возразить против посещения.¹²² В таких случаях делегация и власти должны поддерживать тесный контакт, чтобы найти решение и обеспечить осуществление отложенного посещения при первой же возможности. На самом деле, превентивные посещения являются особенно важными во время чрезвычайной ситуации, так как в таких ситуациях фундаментальные, неотъемлемые права, в том числе право на жизнь и свободу от пыток, часто подвергаются опасности, а другие права и гарантии временно не выполняются. Если государство-участник отказывается сотрудничать с ППП с учетом переноса отложенного посещения, ППП может запросить согласие КПП (большинством голосов) на публичное заявление согласно статье 16(4).¹²³

В своих докладах ППП информирует, что на данный момент Подкомитет редко сталкивался с проблемами доступа в места содержания под стражей.¹²⁴ Когда же подобные проблемы возникали, они были связаны преимущественно со сложностями коммуникации и решались в сотрудничестве с координатором от правительства.¹²⁵

122 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 1045. См. также комментарий к статье 14(2) в Главе II данного Руководства.

123 См. также комментарий к статье 16 в главе II данного Руководства.

124 См. ППП, Доклад о посещении Мальдивских островов, §257; ППП, Доклад о посещении Швеции, §12; ППП, Доклад о посещении Парагвая, §17; и ППП, Доклад о посещении Гондураса, §23.

125 ППП, Доклад о посещении Мексики, §20.

4.7 После осуществления посещения страны¹²⁶

То, что происходит после посещения страны, так же важно, как и само посещение, если не больше. Посещения помогают инициировать процесс налаживания конструктивного диалога с государственными органами, а также НПМами, чтобы:

- усилить защиту заключенных,
- идентифицировать меры для улучшения национальной системы лишения свободы и
- предоставить указания по вопросам назначения, создания и функционирования НПМов.

4.7.1 Фактические пресс-релизы

В конце посещения ППП обычно издает короткий пресс-релиз, который фокусируется на фактической информации, связанной с посещением. Пресс-релиз обычно указывает, что имело место посещение ППП, называет состав делегации и перечисляет посещенные места содержания под стражей. Кроме того, пресс-релиз обычно описывает встречи, которые ППП провел во время посещения страны, в том числе встречи с высокопоставленными чиновниками, НПМ, НИПЧ, НПО и другими релевантными акторами¹²⁷. Однако пресс-релизы не предоставляют информации о ситуации с системой лишения свободы в стране.

4.7.2 Написание доклада о посещении

Следующим шагом является написание конфиденциального доклада по итогам посещения страны, в который входят анализ полученных ППП данных и рекомендации. Доклады должны иметь широкий охват, чтобы рассмотреть большой спектр вопросов, которые влияют на предупреждение пыток¹²⁸. Согласно статье 2(2), в докладах о посещении, как и в других докладах и мероприятиях,

126 См. Раздел 11 главы I данного Руководства.

127 Пресс-релизы ППП доступны на его сайте: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>. См. также ППП, Первый ежегодный доклад, Приложение V.

128 См. на сайте УВКПЧ соответствующие стандарты ООН по осуществлению правосудия: <http://www2.ohchr.org/english/law>

ППП должен учитывать, ссылаться и использовать соответствующие международные нормы.¹²⁹

Доклады по итогам посещений являются важным инструментом для создания и поддержания диалога с национальными властями и релевантными акторами по вопросам мер, которые следует предпринять, чтобы улучшить ситуацию с предупреждением пыток и других видов жестокого обращения в конкретной стране. Согласно статье 12, государства-участники обязаны «изучать рекомендации ППП и вступать в диалог с ним относительно возможных мер по осуществлению». Таким образом, после того, как ППП составляет доклад, его посылают государству-участнику, сначала на конфиденциальной основе; представляя доклад на рассмотрение, ППП просит государство-участника ответить на рекомендации и прислать информацию о развитии ситуации после посещения. Крайний срок для ответа государства на доклад по итогам посещения в настоящее время является закрытой информацией¹³⁰. Ответы от государств-участников учитываются в окончательной версии докладов, и могут даже включаться в них. Например, ответ властей **Гондураса** был включен в окончательный доклад по итогам посещения: каждая рекомендация сопровождалась ответом властей и окончательной рекомендацией ППП¹³¹. После завершения доклада о посещении обсуждаются и принимаются на сессиях ППП. После этого они посылаются властям страны на конфиденциальной основе, чтобы способствовать продолжению диалога и сотрудничества в выполнении мер и рекомендаций, отраженных в докладах.

ППП на своем сайте предоставляет текущую информацию по статусу доклада по итогам посещения (т.е. послан ли доклад соответствующему государству-участнику, имеет он конфиденциальный или открытый статус).¹³²

Статья 16(1) ФПКПП предоставляет право ППП конфиденциально передавать НПМам, «при необходимости», свои рекомендации и

129 См. комментарий к статье 2(2) в главе II данного Руководства.

130 ППП, Первый ежегодный доклад, Приложение V.

131 ППП, Доклад о посещении Гондураса.

132 См. www.ohchr.org.

замечания. Постоянное размещение НПМов внутри страны позволяет им поддерживать непрерывный диалог с соответствующими государственными органами; таким образом, они занимают идеальное положение для оценки выполнения рекомендаций ППП и для того, чтобы сообщать ППП как о новых событиях, так и о влиянии внутристранового посещения. Отношения между ППП и НПМ должны базироваться на взаимном доверии и признании. Передача доклада ППП целиком или частично может расширить воздействие посещения ППП и усилить НПМ. К примеру, после посещения Мексики делегацией ППП, Мексиканская национальная комиссия по правам человека (НПМ) запросила копию доклада по итогам посещения: ППП разрешил доступ.¹³³

4.7.3 Публикация доклада по итогам посещения страны

Хотя ППП обязан сообщать свои замечания и рекомендации государству-участнику и, если нужно, НПМ конфиденциально, ФКПП предусматривает три возможности в отношении публикации докладов ППП.

Во-первых, государство может дать разрешение на публикацию доклада ППП. Сам ППП активно призывает государства запрашивать публикацию докладов ППП и любых ответов от властей¹³⁴. До сих пор были опубликованы пять докладов по итогам внутристрановых посещений: это доклады по **Гондурасу, Мальдивским островам, Мексике, Парагваю и Швеции**.¹³⁵ Следует надеяться, что публикация превратится в стандартную практику. Хотя конфиденциальность является ключевым принципом ФКПП, публикация докладов может быть эффективным инструментом предотвращения пыток. Публикация служит посланием о том, что государства-участники привержены идее прозрачности и хотят сотрудничать с ППП и НПМ, и таким образом поддерживают

133 Интервью АПП с Председателем ППП, Виктором Родригесом Ресча, 21 июня 2010.

134 ППП, Третий ежегодный доклад, §30.

135 ППП, Доклад о посещении Швеции; ППП, Доклад о посещении Мальдивских островов; ППП, Доклад о посещении Гондураса; ППП, Доклад о посещении Мексики; и ППП, Доклад о посещении Парагвая.

свои международные обязательства по правам человека. Публикация также способствует информированию населения и публичному обсуждению вопросов обращения с заключенными, а также предупреждения пыток и других видов жестокого обращения. Наконец, это эффективное средство для содействия мониторингу осуществления рекомендаций национальными, региональными и международными акторами, в том числе НППМами.

Во-вторых, доклад по итогам посещения может быть опубликован без согласия соответствующей страны в том случае, если она опубликовала часть доклада. Согласно статье 16(2) ФПКПП, считается, что частичной публикацией государство-участник отменяет требование конфиденциальности по отношению к остальной части доклада. ППП может тогда опубликовать доклад целиком или частично. Эта процедура до сих пор не применялась.

В-третьих, публикация возможна также как санкция в ответ на недостаточное сотрудничество со стороны соответствующего государства. Согласно статье 16(4), доклад по итогам посещения страны может быть опубликован, если государство не способно сотрудничать с ППП в отношении своих обязательств, особенно определенных статьями 12 и 14, или если оно не осуществляет рекомендации ППП. Полномочием разрешить публикацию в таких случаях обладает не ППП, а КПП, который большинством голосов решает, разрешить или запретить публикацию. В качестве альтернативы, КПП может выбрать публичное заявление, объявляющее об отсутствии сотрудничества со стороны государства-участника ФПКПП. До того, как КПП примет решение, государство-участник должно получить возможность представить свою точку зрения. Возможность публикации докладов о посещении как санкции подчеркивает важность принципа сотрудничества: тем не менее, ясно и то, что государство не должно злоупотреблять этим принципом, чтобы избежать выполнения своих обязательств в рамках ФПКПП. Аналогично предыдущей, эта процедура еще не применялась.

4.7.4 Реакция на доклады ППП

Хотя ФПКПП не регламентирует данный вопрос, ППП выработал практику запрашивания ответов от государств-участников после

передачи им и/или публикации окончательных докладов ППП. Ответы являются частью конструктивного диалога между ППП и государствами-участниками. Они также дают ППП возможность оценить воздействие, оказанное посещением страны, а также улучшение системы лишения свободы в конкретном государстве. Реакции стран могут быть опубликованы по запросу. Например, в первые годы существования ППП, три государства-участника представили ответы после передачи окончательной версии докладов: два из них (ответы от **Парагвая и Швеции**) были опубликованы¹³⁶.

Кроме запрашивания формальных ответов, ППП может также запрашивать информацию о выполнении своих рекомендаций. Письма, посланные государствам-участникам с запросом информации о развитии НПМ, также являются идеальной возможностью отследить развитие вопросов, связанных с НПМ, которые отмечались в докладах ППП¹³⁷.

3

4.8 Осуществление последующего посещения

Статья 13(3) ФКПП позволяет ППП осуществлять короткие повторные посещения. Региональные мониторинговые органы, такие как ЕКПП, уже приняли практику осуществления последующих посещений, и она зарекомендовала себя как очень полезная. Хотя ППП пока не осуществил ни одного повторного посещения, такие посещения могут позволить делегации ППП:

- сфокусироваться на отдельных проблемных вопросах (например, функционирование НПМ),
- оценить уровень выполнения рекомендаций ППП и
- отреагировать на конкретные ситуации.

ППП упоминает последующие посещения в своем третьем ежегодном докладе, упоминая в частности, что планируется повторное посещение в **Парагвай**.¹³⁸

136 Маврикия, Швеция и Парагвай предоставили ППП ответы после передачи им финальных отчетов по итогам посещения страны. Эти ответы можно найти по адресу: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm.

137 Более подробную информацию см. в разделах 3.3.1 и 3.3.2 этой главы.

138 См. ППП, Третий ежегодный доклад, §24; и ООН, «Комитет против пыток

5. Сотрудничество с внешними акторами

С целью предупреждения пыток в целом статья 11(с) ФПКПП обязывает ППП сотрудничать с:

соответствующими органами и механизмами Организации Объединенных Наций, а также с международными, региональными и национальными учреждениями или организациями, действующими в интересах усиления защиты всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Как обсуждалось выше,¹³⁹ сотрудничество является одним из центральных принципов ФПКПП, и ППП имеет особую обязанность налаживать и поддерживать диалог и отношения сотрудничества с близкими организациями, чтобы усилить систему предупреждения пыток и других видов жестокого обращения.

5.1 Сотрудничество с Комитетом против пыток

Как написано в Преамбуле к ФПКПП, договор ставит своей целью помощь государствам-участникам Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Конвенция против пыток)¹⁴⁰ в выполнении существующих обязательств по принятию эффективных мер для предупреждения пыток и других видов жестокого обращения. Поскольку КПП является одним из наиболее важных органов, с которым ППП может установить динамичные отношения сотрудничества, ФПКПП предписывает определенные отношения между двумя структурами, без подчинения одного органа другому: договор дает КПП особые полномочия в отношении ФПКПП и регулирует обмен информацией между двумя структурами (например, презентация ежегодного доклада ППП в КПП). КПП представляет собой важный источник для ППП, не только в

проводит встречу с Комитетом по предупреждению пыток для обсуждения совместных действий» (пресс-релиз), 11 мая 2010: Доступно на сайте: www.unog.ch.

139 См. раздел 1 этой главы.

140 UNCAT, Док. ООН A/RES/39/46, 10 декабря 1984.

вопросах, имеющих отношение к пыткам, но и в сфере развития НПМов. В 2003 году КПП принял заявление по ФПКПП и практическое руководство для сотрудничества между КПП и ППП¹⁴¹. На практике, несмотря на то, что он называется подкомитетом, ППП дополняет КПП: КПП открыто признает, что ППП является автономным органом¹⁴². Тем не менее, КПП может публично рассматривать выполнение государствами-участниками обязательств в рамках ФПКПП.¹⁴³

КПП считает, что, несмотря на некоторые практические трудности, двойное членство (т.е. одновременно в КПП и ППП) было бы полезным для координации и сотрудничества¹⁴⁴. Однако опыт показал, что членам ППП не следует одновременно являться членами КПП; благодаря такому разделению, можно избежать потенциальной путаницы в свете различия превентивного и квазисудебного подходов этих структур; это особенно заметно в отношении публичной проверки со стороны КПП соответствия страны Конвенции против пыток и при рассмотрении индивидуальных жалоб. Никто из десяти членов в первом составе ППП не входил в КПП.

5.1.1 Полномочия КПП по отношению к ФПКПП

КПП имеет также два важных полномочия по отношению к ФПКПП.

- **Право делать публичные заявления и публиковать доклады ППП по итогам посещения страны согласно статье 16(4).**

Как отмечалось выше,¹⁴⁵ ФПКПП оставляет за ППП право публиковать свои доклады по итогам посещения страны, если соответствующее государство не поддерживает сотрудничества с ППП

141 КПП, Ежегодный доклад, Док. ООН А/58/44, 1 сентября 2003, §14-17.

142 КПП, Ежегодный доклад 2003, §14(А)(3).

143 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 914. См. также комментариев к статьям 16 и 24 в главе II данного Руководства.

144 КПП, Ежегодный доклад 2003, §14(В).

145 См. раздел 4.7.3 этой главы.

в отношении своих обязательств. КПП предоставляются особые полномочия в этой сфере. ППП может столкнуться с трудностями выполнения своего мандата, если государство-участник не может сотрудничать в сфере своих обязательств (особенно обязательств по статьям 12 и 14) или осуществлять рекомендации ППП. Если имеет место один из упомянутых факторов, ППП может принять решение проинформировать КПП. В таком случае КПП предоставляет соответствующему государству возможность обсудить его точку зрения. После этого большинством голосов члены КПП могут разрешить публикацию доклада ППП и/или публичное заявление со стороны ППП. Этот пункт укрепляет отношения между ППП и КПП без подчинения первого органа второму.

Эта процедура – обязательная гарантия, поскольку государство-участник, которое больше не хочет исполнять обязательства по сотрудничеству, не должно пользоваться в своих интересах принципом конфиденциальности, единственной целью которого является обеспечить основу для сотрудничества и конструктивного диалога с государствами-участниками. Он также является преимуществом для ППП, который имеет возможность показать, что причиной невозможности эффективно работать является отсутствие сотрудничества со стороны конкретного государства, а не недостатки самого Подкомитета¹⁴⁶. Эта процедура еще также не использовалась.

- **Право расширять временную отсрочку исполнения обязательств государства в отношении либо ППП (Св рамках части III ФПКПП), либо НПМов (в рамках части IV ФПКПП) согласно статье 24(2).**¹⁴⁷

ФПКПП стремится давать государствам, которые хотят стать участниками договора, дополнительное время, за которое они должны решить, как наилучшим образом выполнить обязательства, закрепленные в договоре. В соответствии со статьей 24,

146 Более подробное прояснение этого пункта см. в: Ann-Marie Bolin Pennegard, 'An Optional Protocol, Based on Prevention and Cooperation', in Bertil Duner (ed.), *An End to Torture: Strategies for its Eradication*, Zed Books, Лондон, 1998, с. 48.

147 См. также раздел 3 Главы IV данного Руководства; и комментарий к статье 24(2) в Главе II.

государства-участники могут сделать заявление в момент ратификации о временной отсрочке своих обязательств по отношению либо к ППП (т.е. обязательства в рамках Части III), либо НПМ (т.е. обязательства в рамках Части IV)¹⁴⁸. До настоящего времени четыре государства (**Германия, Казахстан, Черногория и Румыния**) выступили с декларациями, согласно статье 24, об отсрочке их обязательств по отношению к назначению НПМов, хотя еще ни одно государство не использовало эту процедуру в отношении ППП.

Запрос на отсрочку должен одобрить КПП. Комитет должен принять решение на базе информационного взаимодействия с государством-участником и после консультации с ППП. Тот факт, что консультации и дискуссии должны иметь место до принятия решения, укрепляет отношения между ППП и КПП. В настоящее время не был сделан ни один запрос на продление отсрочки, поскольку выше названные страны еще не прошли трехлетний начальный период отсрочки, установленный статьей 24.

5.1.2 Ежегодные доклады ППП

В дополнение к особым полномочиям, которые КПП имеет согласно ФКПП, договор устанавливает особую процедуру в отношении ежегодных докладов ППП: статья 16(3) подразумевает, что ППП представляет ежегодный доклад КПП. Презентация ежегодного доклада ППП обычно проходит во время майской сессии КПП, которая является открытой и представляет собой прекрасную возможность для членов КПП и ППП произвести обмен взглядами по вопросам, которые интересуют обе структуры.¹⁴⁹

Статья 10(3) ФКПП предусматривает, чтобы ППП и КПП по крайней мере раз в год проводили сессии в одно время; обычно это происходит в ноябре. Совместные сессии дают возможность обсудить вопросы, которые представляют интерес для обоих органов, например, НПМы, внутривосточные посещения и график этих посещений, обмен информацией между двумя структурами¹⁵⁰, а также особые вопросы (например, права лиц с ограниченными

148 См. комментарий в Главе II данного Руководства.

149 ППП, Второй ежегодный доклад, §43.

150 ППП, Второй ежегодный доклад, §43.

возможностями и их последствия для КПП и ППП).¹⁵¹

Кроме того, в стандартную практику для председателя ППП превращается презентация ежегодного доклада ППП Третьему Комитету Генеральной Ассамблеи ООН в октябре, в то же время, когда КПП и Специальный докладчик по пыткам представляют свои ежегодные доклады.

5.1.3 Обмен информацией

В 2003 году КПП признал, что сотрудничество и координация между двумя ведомствами «желательна и необходима» в соответствии с ФПКПП.¹⁵² В рекомендациях, принятых Комитетом в 2003 году, КПП предложил конкретные способы стимулирования сотрудничества и обмена информацией. Во-первых, было предложено, чтобы один или несколько членов КПП участвовали как наблюдатели в сессиях ППП, посвященных созданию проекта и принятию регламента работы ППП; КПП также предложил, проведение совместной встречи по окончании этих дискуссий для окончательного оформления регламента.¹⁵³ Эта рекомендация не была исполнена ППП¹⁵⁴. В 2003 году КПП также порекомендовал создать «постоянный комитет по сотрудничеству», который включал бы членов и КПП, и ППП¹⁵⁵. В результате, ППП и КПП создали контактную группу из двух членов от каждой структуры, которая призвана способствовать обмену информацией.¹⁵⁶

КПП проявляет себя как очень полезный источник информации для ППП (и наоборот) не только в вопросах, связанных с пытками, но и относительно развития ФПКПП и НПМ. Например, КПП принял стратегию систематического возобновления рекомендации ратифицировать ФПКПП при рассмотрении докладов, которые государства обязаны подавать в рамках Конвенции против

151 ППП, Третий ежегодный доклад, §54.

152 КПП, Ежегодный доклад 2003, §14(А)(3).

153 КПП, Ежегодный доклад 2003, §14(А)(3).

154 Интервью АПП с Председателем ППП, Виктором Родригесом Ресниа, 21 июня 2010.

155 КПП, Ежегодный доклад 2003, §14(А)(3).

156 ППП, Первый ежегодный доклад, §33.

пыток¹⁵⁷. В дополнение, КПП принял стратегию запроса информации по назначению, созданию и функционированию НПМов от государств-участников ФКПП. КПП также опубликовал рекомендации по этим вопросам¹⁵⁸. Таким образом, ППП регулярно цитирует КПП в своих докладах по итогам посещений стран¹⁵⁹. Более того, доклад государств-участников по ФКПП в КПП и рекомендации КПП государствам – это полезные источники информации для ППП, особенно во время подготовки посещения страны¹⁶⁰. Можно также предположить, что доклады о внутристрановых миссиях ППП (в случае, если они публикуются) и конфиденциальные досье по странам¹⁶¹ имеют определенное значение для КПП в отношении к его собственной деятельности.

5.2 Сотрудничество с другими органами и механизмами Организации Объединенных Наций

Ряд других органов ООН, экспертов и других структур имеют мандаты, которые включают вопросы предотвращения пыток. Предполагается, что со временем ППП установит отношения сотрудничества со многими, если не со всеми, из этих органов.

5.2.1 Договорные органы ООН

Как уже обсуждалось выше¹⁶², ППП регулярно цитирует в своих

157 КПП, Ежегодный доклад 2003, §2. В 2009 году КПП рекомендовала ратификацию ФКПП всем странам, которые не являются государствами-участниками ФКПП (в том числе Чаду, Израилю, Филиппинам, Колумбии, Сальвадору, Словакии и Йемену). Более подробную информацию см. по адресу <http://www.ohchr.org>.

158 КПП, Ежегодный доклад 2003, §2. Например, КПП предоставил Молдове подробные рекомендации по функционированию ее НПМ. См. CAT, Concluding observations of the Committee against Torture on Moldova, Док. ООН CAT/C/MDA/CO/2, 19 ноября 2009, §13.

159 ППП, Третий ежегодный доклад, §62.

160 Более подробную информацию см. в разделе 4.4.1 этой главы.

161 ППП разработал практику направления своих конфиденциальных досье по странам КПП на конфиденциальной основе. Интервью АПП с Председателем ППП, Виктором Родригесом Ресча, 21 июня 2010. Для более подробной информации, см. раздел 4.4.2 этой главы.

162 См. раздел 5.1.3 этой главы.

докладах по итогам посещений замечания и рекомендации соответствующих договорных органов.¹⁶³ Ключевые источники информации для ППП включают в себя юридические акты договорных органов, которые получают индивидуальные жалобы, и также периодические доклады государств-членов и рекомендации и замечания договорных органов. Различные органы ООН исследуют вопросы, связанные с предотвращением пыток и других видов жестокого обращения, в контексте своих мандатов. Это следующие органы:

- Комитет ООН по правам человека,
- Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин,
- Комитет ООН по правам инвалидов и
- Комитет ООН по правам ребенка.

Чтобы способствовать контактам и усиливать эффективность системы договорных органов как целого, ППП также участвует в ежегодной встрече председателей всех договорных органов ООН и регулярных межкомитетских встречах, в которых принимают участие председатель и по одному члену каждой структуры.

5.2.2 Специальные процедуры Комитета ООН по правам человека

Ряд Специальных процедур, созданных Комитетом ООН по правам человека, имеет мандаты, тесно связанные с проблемами ППП. Частью деятельности этих Специальных процедур является получение информации об особых обвинениях в нарушении прав человека и передача данных в правительства, в том числе срочных обращений, связанных с сообщением о лицах, которым угрожает опасность, и обвинений по нарушениям в связи с их мандатами. Держатели мандатов также осуществляют посещения в страны для расследования ситуации по соблюдению различных прав человека на национальном уровне, хотя для этого им и требуется приглашение от соответствующей страны.¹⁶⁴

¹⁶³ ППП, Первый ежегодный доклад, §50.

¹⁶⁴ Больше информации см. на сайте Специальных процедур: <http://www2>.

Наиболее значимая для работы ППП Специальная процедура – это Специальный докладчик ООН по пыткам. Тем не менее, другие Специальные процедуры также могут представлять интерес, в том числе:

- Специальный докладчик ООН по вопросу о внесудебных казнях, казнях без судебного разбирательства или произвольных казнях,
- Специальный докладчик ООН по вопросам независимости судей и адвокатов,
- Специальный докладчик ООН по продвижению и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом,
- Рабочая группа ООН по вопросам произвольного задержания,¹⁶⁵ и
- Рабочая группа ООН по вопросам насильственных или недобровольных исчезновений.

В последние годы сотрудничество с ФКПП является частью повестки дня этих специальных структур ООН.

После вступления ФКПП в силу, Специальный докладчик ООН по вопросам пыток, Манфред Новак, заявил, что он считает «этот новый инструмент самым эффективным и новаторским методом предупреждения пыток и других видов жестокого обращения».¹⁶⁶ Впоследствии он также заявил, что из стран, посещенных им за срок своих полномочий, семь уже ратифицировали ФКПП, и четыре создали НПМ.¹⁶⁷ Кроме того, Манфред Новак публично озвучивал

ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm.

165 В своих предварительных замечаниях Рабочая группа ООН по вопросам произвольного заключения под стражу предложила рекомендацию по деятельности НПМ после своего посещения Мальты в 2009 году. См. Working Group on Arbitrary Detention, Report of the Working Group on Arbitrary Detention, Mission to Malta (19 to 23 января 2009), Док. ООН А/НRC/13/30/Add.2, 18 января 2010, §69-70.

166 Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, Док. ООН А/61/259, 14 августа 2006, §66.

167 Совет по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросу о

рекомендации по функционированию НПМов в странах, которые он посещал, и «регулярно подчеркивал, что недостаток независимости и ограничения в отношении НПМ серьезно затрудняют [реализацию их] функций».¹⁶⁸ ППП сохраняет очень тесный контакт со Спецдокладчиком по вопросам пыток для того, чтобы обсуждать совместные проблемы и методы работы; встречи проводятся регулярно во время сессий в Женеве.¹⁶⁹

5.2.3 Сотрудничество с другими органами ООН

ФПКПП вводит особые обязательства для ППП по сотрудничеству с соответствующими органами и механизмами ООН¹⁷⁰. В последние годы это сотрудничество расширилось, в частности, в отношении действий, направленных на поддержку назначения и создания НПМ. Так, например, взаимодействие и сотрудничество между ППП и Международным координационным комитетом (МКК) НИПЧ постоянно растут, как результат двусторонних встреч и взаимного обмена информацией¹⁷¹. ППП также планирует укрепить непосредственный контакт и взаимодействие с Подкомитетом по аккредитации НИПЧ через совместные сессии и конфиденциальный обмен информацией о НИПЧ, определенных как НПМ, и проходящих через процесс аккредитации или оценки.

Это особенно важно, так как ФПКПП рекомендует, чтобы государства-участники внимательно учитывали Парижские принципы¹⁷² при

пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания: Исследование феномена пыток Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания в мире, включая оценку условий содержания под стражей, Док. ООН А/НRC/13/39/Add.5, 5 февраля 2010, §158.

168 Доклад Специального докладчика ООН по вопросам пыток, Исследование феномена пыток, §162.

169 ППП, Первый ежегодный доклад, §35.

170 ФПКПП, статья 11(с).

171 ППП, Третий ежегодный доклад, §61.

172 Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений по защите и поощрению прав человека (Парижские принципы), Док. ООН Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/134, 20 декабря 1993.

создании НПМ;¹⁷³ однако эту рекомендацию не следует интерпретировать как повод автоматически наделять мандатом НПМ НИПЧ, основанные на Парижских принципах.¹⁷⁴ Тот факт, что некоторые НИПЧ таким образом получили мандат НПМ, поднял вопрос об аккредитации НПМ и НИПЧ. Подкомитет аккредитации МКК оценивает соответствие НИПЧ Парижским принципам. В этой связи, «Заявление о соответствии Парижским принципам» (формуляр для оценки соответствия для выдачи аккредитации)¹⁷⁵ было обновлено в июне 2009 года, и включило информацию, связанную с назначением и созданием НПМ, в соответствии с Предварительными инструкциями для текущего развития Национальных превентивных механизмов (НПМов). Тем не менее, ППП заявил, что процедура аккредитации НИПЧ – это вспомогательный механизм, который не следует использовать для аккредитации НПМ.¹⁷⁶

В том же духе сотрудничества, ППП наладил диалог с Верховным Комиссаром ООН по делам беженцев для обмена информацией с тем, чтобы сделать посещение со стороны ППП «лиц, которые содержатся в местах для беженцев», более эффективным¹⁷⁷.

5.3 Сотрудничество с региональными органами¹⁷⁸

Статья 31 ФПКПП призывает ППП консультироваться и сотрудничать с региональными органами, которые посещают места содержания под стражей. Этот пункт имеет своей целью избежать дублирования усилий и далее развивать работу по предупреждению пыток и других видов жестокого обращения. Подписание, присоединение или ратификация ФПКПП не затрагивает

173 ФПКПП, Статья 18(4).

174 Более подробную информацию см. в разделе 7.2 Главы IV данного Руководства.

175 Более подробную информацию см. <http://nhri.net>.

176 ППП, Третий ежегодный доклад, §61. См. также OPCAT Research team: University of Bristol, *Relationship between Accreditation by the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions and the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*, University of Bristol, Bristol, ноябрь 2008.

177 ППП, Третий ежегодный доклад, §63.

178 См. раздел 7.6 главы V данного Руководства.

обязательств государств-участников в рамках региональных конвенций, особенно в отношении региональных механизмов посещения регионов. Ряд региональных структур имеет мандаты на посещение, которые особенно важны для ППП.

- **Африка**

Комитет по предупреждению пыток в Африке (КППА, ранее известный как Комитет по следованию Робен-Айлендским рекомендациям) имеет более широкий мандат, нежели ППП, по вопросам предупреждения пыток и является ключевым партнёром для ППП в Африке¹⁷⁹. ППП и КППА создали основу для сотрудничества в 2009 году, когда председатель КППА посетил ППП во время одной из пленарных сессий, чтобы обсудить общие интересы и поделиться опытом лучших практик¹⁸⁰. Это сотрудничество было усилено совместным посещением **Бенина** в 2009 году, которое фокусировалось на вопросах предупреждения пыток; членов КППА сопровождал один член ППП, который выступал в качестве консультанта¹⁸¹. Объединенные действия такого рода помогают усилить диалог и сотрудничество между двумя структурами.

Другой африканский механизм был создан, чтобы посещать места содержания под стражей: Специальный докладчик по вопросам тюрем и условий содержания под стражей в Африке от Африканской Комиссии прав человека и народов¹⁸². Тот факт, что действующий председатель КППА является также Специальным докладчиком по вопросам тюрем и условий содержания под стражей в Африке, может способствовать координации и сотрудничеству с ППП.

- **Северная и Южная Америка**

Межамериканская Комиссия по правам человека (МКПЧ) ввела

179 Более подробную информацию см. на сайте КППА: http://www.achpr.org/english/_info/index_RIG_Under_en.htm. См. также АПП, Africa torture prevention Conference (Discussion Document), 27-28 апреля 2010, Дакар: Доступно на сайте: www.apt.ch.

180 ППП, Третий ежегодный доклад, §67.

181 См. сайт КППА: http://www.achpr.org/english/_info/index_RIG_Under_en.htm.

182 Более подробную информацию см. на сайте Специального докладчика по тюрьмам: http://www.achpr.org/english/_info/index_prison_en.html.

позиции докладчиков по темам и странам, которые имеют мандаты на посещение всех государств на американском континенте. Докладчик по правам лиц, лишенных свободы, имеет особый мандат для осуществления наблюдательных посещений в места содержания под стражей¹⁸³. Сотрудничество и диалог стимулируются региональными контактами между секретариатами МКПЧ и ППП, а также через участие МКПЧ в сессиях ППП и наоборот. Например, в 2009 году Секретарь МКПЧ участвовал в рабочей встрече с членами ППП в Женеве, а члены ППП присутствовали на публичных слушаниях и пленарной сессии МКПЧ в Вашингтоне. Эти контакты способствуют обмену информацией, в особенности по вопросу НМПов и планируемых внутривостановых миссий.¹⁸⁴

- **Европа**

ЕКПП, созданный ЕКонвПП, проводит регулярные превентивные посещения во все места содержания под стражей в 47 странах Совета Европы. На настоящий момент 27 стран Совета Европы также ратифицировали ФПКПП¹⁸⁵: места лишения свободы в этих странах будут посещать представители и ППП, и ЕКПП. Однако в результате существования нескольких структур с превентивным мандатом в европейском регионе, возникает ряд проблем, особенно в отношении сотрудничества, обмена информацией, осуществления рекомендаций, частичного совпадения и дублирования работы, а также согласованности стандартов.¹⁸⁶

КПП считает, что европейские государства, которые ратифицировали и ФПКПП, и ЕКонвПП, должны немедленно направлять доклад ЕКПП по итогам посещения в ППП, на конфиденциальной

183 Другие докладчики, которые могут быть интересны для ППП, включают Докладчика по правам женщин, Докладчика по правам ребенка и Докладчика по правам трудящихся-мигрантов и членов их семей. Для более подробной информации, см. сайт МКПЧ: www.cidh.oas.org.

184 См. ППП, Третий ежегодный доклад, §66; and ППП, Второй ежегодный доклад, §53.

185 Больше информации можно найти на сайте АПП: www.apr.ch.

186 Более подробную информацию см. в: 'Background paper', *APT-CPT Conference: New Partnerships in Torture Prevention in Europe region*, 6 ноября 2009, с. 6. Доступна на сайте: www.apr.ch.

основе, вместе с ответами (при их наличии) от соответствующих государств¹⁸⁷. Это поможет гарантировать, чтобы консультации между ППП и ЕКПП велись «в свете всех значимых фактов»,¹⁸⁸ а также окажет содействие в поддержании согласующихся стандартов. Хотя КПП подчеркивал, что выполнение этих предложений не требует внесения государствами-участниками поправок в ЕКоввПП, в публичном доступе нет информации о выполнении этой процедуры.¹⁸⁹

ППП установил тесные отношения с ЕКПП через регулярные контакты между секретариатами с тем, чтобы обмениваться информацией о лучших практиках и координировать планирование внутривостановых миссий. В первые годы работы ППП контактам способствовал тот факт, что ряд действительных и бывших членов ППП были действительными или бывшими членами ЕКПП. Поскольку отношения между двумя структурами теперь формализуются и институционализируются, государства, которые входят в ФПКПП и ЕКоввПП, должны внимательно рассмотреть вопрос потенциальных сложностей, вызванных двойным конкурентным членством.¹⁹⁰

Другие организации и учреждения, которые работают на региональном уровне, также должны сотрудничать с ППП. Например, ППП пробовал наладить сотрудничество с БДИПЧ ОБСЕ, которое активно действует в сферах, связанных с ФПКПП, благодаря своему присутствию «в поле». ОБСЕ – это самая крупная региональная организация по безопасности в мире, с 56 членами - государствами Европы, Центральной Азии и Северной Америки.¹⁹¹

5.4 Сотрудничество с Международным Комитетом Красного Креста

Учитывая тот факт, что Международный Комитет Красного

187 КПП, 16-ый Общий доклад о деятельности КПП, охватывающей период с 1 августа 2005 по 31 июля 2006, СРТ/Inf (2006) 35, 16 октября 2006, Preface.

188 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 1159.

189 Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 1159.

190 См. раздел 2.2.3 этой главы.

191 Более подробную информацию см. на сайте ОБСЕ: www.osce.org.

Креста (МККК) был вдохновителем создания ФПКПП, договор открыто подчеркивает, что юридические обязательства государств-участников по международному гуманитарному праву не подвергнутся влиянию в результате подписания, ратификации или присоединения к ФПКПП. Женевские конвенции и дополнительные протоколы,¹⁹² которые сформировали основу международного гуманитарного права, гарантируют людям защиту во время вооруженных конфликтов и дают МККК возможность посещать места содержания под стражей. В соответствии с Женевскими конвенциями, во время международных вооруженных конфликтов МККК имеет право посещать все места содержания под стражей, где удерживаются или могут удерживаться военнопленные, арестованные гражданские и другие «защищенные лица».¹⁹³ Во время гражданских вооруженных конфликтов или в мирное время государства могут позволить МККК посещать места содержания под стражей.

Таким образом, потенциально может возникнуть значительное наложение в работе органов ФПКПП и МККК, несмотря на более широкий мандат ФПКПП в отношении мест содержания под стражей. Задача, сформулированная в статье 32 ФПКПП, – гарантировать, чтобы органы ФПКПП дополняли работу МККК и избегали дублирования или ослабления его деятельности. Права доступа ППП и НПМов в места содержания под стражей не должно

192 Дипломатическая конференция в Женеве в 1949 году, Конвенция (I) об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях, Женевы, 12 августа 1949 года; Конвенция (II) об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море, Женевы, 12 августа 1949 года; Конвенция (III) об обращении с военнопленными, Женевы, 12 августа 1949 года; Конвенция (IV) о защите гражданского населения во время войны, Женевы, 12 августа 1949 года; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), 8 июня 1977 года; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов (Протокол II), 8 июня 1977 года; и Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся принятия дополнительной отличительной эмблемы (Протокол III), 8 декабря 2005 года.

193 Больше информации по деятельности МККК можно найти по адресу: http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/pazdel_protectio?OpenDocument.

использоваться государствами-участниками как предлог для исключения посещений МККК и наоборот. Однако ППП, государства-участники и НПМы должны учитывать то, каким образом органы МККК и ФПКПП (особенно НПМы) будут сотрудничать, чтобы избежать дублирования своих усилий.¹⁹⁴ ППП уже установил отношения сотрудничества с МККК. Например, члены ППП прошли обучение по мониторингу мест содержания под стражей, которое осуществлял МККК.¹⁹⁵ Когда делегация МККК присутствует в государстве-участнике ФПКПП, то со стороны ППП необходимым является непосредственное взаимодействие и стратегическое планирование вместе с МККК еще до посещения страны.

6. Вовлечение гражданского общества во взаимодействие с ППП

В соответствии со статьей 11(с) ФПКПП, ППП обязан сотрудничать с «организациями, работающими на усиление защиты людей против пыток и других видов бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания». Международные и национальные организации гражданского общества сыграли инструментальную роль в создании ФПКПП. Таким образом, ППП признает значение сотрудничества с организациями гражданского общества на международном и национальном уровне¹⁹⁶.

6.1 Сотрудничество в рамках осуществления ППП внутристрановых посещений

В последние годы ППП, международные и национальные акторы вступали во взаимодействие и устанавливали отношения сотрудничества перед, во время и после внутристранового посещения ППП.

- **Подготовка к посещению страны ППП**

Для того, чтобы сделать максимально эффективным внутристрановое

194 Более подробную информацию см. в комментарии к статье 32 в Главе II данного Руководства; и также АПП, *Руководство по НПМ*, с. 91.

195 ППП, Первый ежегодный доклад, §40.

196 ППП, Первый ежегодный доклад, §60; и АПП, *Руководство по НПМ*, с. 91.

посещение ППП, и после того, как Подкомитет оглашает программу посещений (обычно программа на следующий год оглашается в ноябре), соответствующие национальные и международные акторы гражданского общества призываются вступить в активный контакт с секретариатом ППП. Точная, аккуратная и независимая информация от национальных организаций гражданского общества по ситуации с лишением свободы в стране, а также предупреждению пыток либо других видов жестокого обращения, является важным дополнением к информации, представленной соответствующими государствами. Таким образом, до посещения страны секретариат ППП должен наладить контакт с соответствующими субъектами гражданского общества.

При возможности полезно, чтобы национальные субъекты гражданского общества координировали свое содействие, чтобы избежать получения дублированной или противоречивой информации. Информация должна предоставляться о:

- возможных причинах и рисках пыток и других видов жестокого обращения,
- мнении относительно выполнения ФПКПП,
- предложениях относительно партнеров, с которыми ППП следовало бы встретиться, и
- местах содержания под стражей (и/или регионах страны), которые стоило бы посетить ППП.¹⁹⁷

Организации гражданского общества могут попросить, чтобы информация, присланная в ППП, оставалась конфиденциальной.¹⁹⁸ Полученная информация собирается Секретариатом ППП в конфиденциальные досье по стране.¹⁹⁹

Международные организации гражданского общества также призываются к взаимодействию с ППП и обмену информацией по

197 Для дальнейшей информации см.: АПП, *The role of civil society in the preparation of SPT visits*, АПП Briefing N°2, АПП, Женева, May 2008. Доступно на сайте: www.apt.ch.

198 АПП, *Role of Civil Society*, с. 2.

199 Для дальнейшей информации см. раздел 4.4.2 в этой главе.

конкретной стране. Некоторые международные НПО обеспечивали очень важную поддержку во время подготовки к внутристрановым посещениям ППП, включая организацию мероприятий в странах, которые ППП собиралось посетить, еще до самого посещения²⁰⁰.

• **Сотрудничество во время посещения страны ППП**

Национальные организации гражданского общества нередко играют центральную роль в миссиях ППП в странах: благодаря широте и глубине их опыта внутри страны, эти организации часто могут предоставить ключевую информацию о предупреждении пыток или других видов жестокого обращения в государстве. Эта информация помогает ППП идентифицировать места, которые следует посетить, и ключевые проблемы для исследования (в том числе в отношении к функционированию НПМов)²⁰¹. В результате, ППП обычно встречается с национальными организациями гражданского общества во время осуществления миссии в стране. Например, во время посещения Мальдивских островов ППП сообщил, что провел «встречи с представителями гражданского общества, чтобы получить общее представление о правовом поле в сфере администрирования уголовного правосудия и мест лишения свободы, и о том, как система функционирует на практике».²⁰²

• **После посещения страны ППП**

Взаимодействие между ППП и субъектами гражданского общества может иметь более опосредованный характер в период, следующий за посещением страны ППП. Несмотря на это, субъекты гражданского общества играют важную роль в оценке посещений ППП. Например, как международные, так и национальные акторы могут провести кампанию за публикацию соответствующим государством доклада ППП по итогам посещения страны²⁰³. Они также могут поспособствовать появлению реакций на проект доклада и

200 ППП, Второй ежегодный доклад, §21; и ППП, Третий ежегодный доклад, Приложение V. См. также раздел 4.4 этой главы.

201 См. раздел 4.4.1-3 этой главы.

202 ППП, Доклад о посещении Мальдивских островов, §11.

203 ППП, Третий ежегодный доклад, §30

на публикацию этих ответов. Если оба документа будут открыты общественности (т.е. доклад ППП и ответ государства), акторы гражданского общества смогут прокомментировать их, предоставляя актуальную информацию в сферах, связанных с их работой. В дополнение к этому, они могут играть роль «сторожевого пса», осуществляя мониторинг выполнения рекомендаций ППП по ситуации с лишением свободы и по развитию НПО²⁰⁴. В этом смысле они часто занимают выигрышное положение для того, чтобы предоставлять Секретариату ППП своевременную информацию, в том числе посредством письменных сообщений.

Кроме того, следует отметить, что через Специальный Фонд, созданный согласно статье 26 ФПКПП, могут выделяться средства на поддержку выполнения рекомендаций ППП, сформулированных после посещения страны.²⁰⁵ Акторы гражданского общества могут либо рассмотреть вариант внесения своего вклада в Специальный Фонд ФПКПП,²⁰⁶ либо они могут попытаться получить средства из фонда.

3

6.2 Сотрудничество в рамках консультативных функций ППП

В своем третьем ежегодном докладе ППП отметил важную роль, которую акторы гражданского общества играют в выполнении консультативной функции ППП, в частности в силу ограниченного бюджета ППП²⁰⁷. На международном уровне, НПО и научные учреждения, которые активно работают по вопросам ратификации и выполнения ФПКПП, объединились под эгидой Контактной группы ФПКПП²⁰⁸. ППП регулярно проводит закрытые сессии с Контактной группой ФПКПП для обмена информацией, обсуждения интерпретации ФПКПП (в том числе в отношении концепции предупреждения пыток) и развития компетенций в отноше-

204 См. разделы 7.3 и 7.5.3 главы V данного Руководства.

205 См. комментарий в главе II данного Руководства; и также Nowak and McArthur, *The UNCAT*, с. 998.

206 ФПКПП, статья 26(2).

207 ППП, Третий ежегодный доклад, §41 and 71.

208 См. в разделе 2.3.2 этой главы список организаций Контактной группы ФПКПП.

нии НПМ. ППП признает, что регулярная связь с организациями Контактной группы ФПКПП помогла ему выработать методы для работы с НПМ, а также развить более глубокое понимание собственного превентивного мандата.

- **Советы по развитию НПМ**

Как упоминалось выше, для того, чтобы иметь возможность полностью осуществлять свой консультативный мандат в отношении развития НПМ, ППП должен собрать конкретную информацию по назначению, созданию и функционированию НПМ²⁰⁹. Национальные организации гражданского общества могут устанавливать непосредственный контакт с ППП для того, чтобы предоставлять информацию по этим вопросам²¹⁰. Актуальная информация позволяет ППП эффективно анализировать национальный контекст и возникающие сложности, что дает возможность Подкомитету предоставлять точные, целенаправленные рекомендации и замечания как государству-участнику, так и НПМ.

Более того, национальные акторы гражданского общества призываются к тому, чтобы посылать законопроекты по НПМ в ППП для комментариев об их соответствии ФПКПП.²¹¹

Наконец, акторы гражданского общества могут вовлекать членов ППП в международные, региональные и национальные мероприятия, связанные с ФПКПП для того, чтобы способствовать непосредственному контакту между членами ППП и НПМами. Это хороший способ поддержки консультативных функций ППП, который оказал помощь Подкомитету в:

- развитии понимания превентивного мандата,
- начале конструктивного диалога с национальными акторами,
- взаимодействии с НПМами и
- создании системы обмена информацией.

209 См. разделы 3.3.1 и 3.3.2 этой главы.

210 Роль организаций гражданского общества в ратификации и выполнении ФПКПП подробно рассматривается в разделах 4, 6.1 и 7.3 главы IV данного Руководства.

211 Для дальнейшей информации см. раздел 3.3.1 этой главы; и раздел 6.2 главы IV данного Руководства.

Так, например, ППП сообщал о своем участии в 14 мероприятиях такого рода, благодаря поддержке различных учреждений, в том числе организаций Контактной группы ФКПП.²¹²

6.3 Дополнительные вопросы: состав ППП²¹³

Не стоит недооценивать роль национальных и международных акторов гражданского общества в отношении состава ППП. Выборы ППП происходят каждые два года, и лоббирование гражданского общества нередко приводит к значительному импульсу в усилиях обеспечить номинацию/отбор и, таким образом, выборы независимых, беспристрастных и компетентных экспертов в качестве членов ППП.

Как уже говорилось выше,²¹⁴ ФКПП устанавливает особые критерии для состава ППП, но не определяет процесса номинации кандидатов на национальном уровне. Государства-участники таким образом могут участвовать в открытом, публичном и прозрачном национальном процессе отбора кандидатов в ППП на национальном уровне. Этот процесс в идеале должен включать в себя открытое объявление о поиске кандидатов,²¹⁵ а участие в нем организаций гражданского общества должно стимулироваться. Национальные организации гражданского общества часто занимают идеальную позицию для идентификации специалистов с соответствующими квалификацией, навыками и опытом.²¹⁶ Кроме того, хорошая практика подсказывает необходимость создавать специальную комиссию, в которую вошли бы представители всех релевантных министерств, ответственных за процесс отбора, а также представители гражданского общества с соответствующими знаниями.²¹⁷ Национальные организации гражданского общества

212 ППП, Третий ежегодный доклад, §41 и §71.

213 См. разделы 6.1 и 6.2 главы IV данного Руководства.

214 См. раздел 2.2 этой главы.

215 Для более подробной информации см. комментарии к статье 6 в главе II данного Руководства.

216 См. раздел 6.1 главы IV данного Руководства.

217 АПП, *The Subcommittee on Prevention of Torture: Guidance on the selection of candidates and elections of members*, ОРСАТ Briefing, АПП, Женева, июнь 2010. Доступно на

должны поддерживать открытую процедуру отбора на национальном уровне.

Руководство АПП по отбору кандидатов для ППП и выборов членов ППП является полезным пособием для достижения этих целей.²¹⁸ Предложенная открытая процедура отбора стремится к укреплению независимости, доверия и легитимности индивидуальных членов ППП и, следовательно, ППП в целом.

сайте: www.apt.ch.

218 АПП, *Guidance on the selection of candidates and elections of SPT members*.

Глава IV

Ратификация ФПКПП и назначение НПМ: сложности внутреннего плана

Содержание

1. Введение
2. Зачем нужна ратификация ФПКПП?
3. Время ратификации и выполнения ФПКПП
4. Занесение ФПКПП в политическую повестку дня
5. Предпосылки, определяющие выбор НПМ
6. Содействие постоянному диалогу
7. Варианты НПМ
8. Законодательное закрепление мандата НПМ
9. Меры по ратификации ФПКПП и назначению НПМ

1 Введение

Ратификация ФПКПП – это политическое решение, которое указывает на желание и искреннюю приверженность государства идее предотвращения пыток и жестокого обращения. В последние годы был задан серьезный импульс для глобального принятия ФПКПП. Все большее количество государств обдумывает, каким путём лучше подойти к ратификации и выполнению договора. На решения о времени ратификации и выполнении влияют политический климат, законодательная система и институциональная структура каждой страны, а также требования самого ФПКПП.

ФПКПП предусматривает создание национальных органов – национальных превентивных механизмов (НПМов), которые обладают особым превентивным мандатом¹. Так как ФПКПП не прописывает организационную форму для НПМ, каждое государство вправе выбирать структуру, наиболее подходящую его национальным особенностям. Не существует единого предпочтительного типа такого органа. Главным критерием является эффективная работа всех НПМов с целью предотвращения пыток и жестокого обращения. Вместе с тем, ФПКПП выделяет несколько фундаментальных требований для НПМов, независимо от их формы: независимость функционирования, разнообразный состав экспертов, а также особые полномочия и гарантии.

Данная глава содержит руководство по определению времени и процесса ратификации и выполнения ФПКПП, с уделением особого внимания созданию и назначению НПМ. В ней проводится детальный анализ возможных вариантов НПМ, освещающий как основные трудности, так и некоторые полезные практические примеры лучшего опыта. Стоит подчеркнуть, что включение в эту главу рекомендуемого либо уже существующего НПМ того или иного государства не должно рассматриваться как его принятие либо критика. Эта глава направлена на освещение потребностей будущих и нынешних государств-участников ФПКПП и других национальных акторов, которые рассматривают возможность вовлечения либо уже являются вовлеченными в процесс

¹ См. раздел 3.1. главы V данного Руководства.

назначения НПМ. Публикация АПП «Руководство по созданию и назначению НПМ»² («Руководство по НПМ») предоставляет более детальную информацию по процессу назначения НПМ, а также дальнейший анализ требований к НПМ.

2. Зачем нужна ратификация ФПКПП?

Конвенция ООН против пыток (Конвенция против пыток)³ содержит особые положения, обязывающие государства-участники предпринимать законодательные, административные, юридические и другие меры с целью предотвращения пыток и других форм жестокого обращения⁴. Ратификация ФПКПП и назначение эффективных и независимых НПМ помогает государствам-участникам исполнять свои обязательства согласно Конвенции против пыток⁵.

В силу ряда причин, ФПКПП представляет собой первый договор из нового поколения договоров о правах человека.

Во-первых, в отличие от ряда других договоров о правах человека, устанавливающих стандарты, ФПКПП рассматривают как операционный договор. В силу этого, страны-участники ФПКПП не приобретают после его ратификации обязательств по представлению отчетов. Их основными обязанностями, в соответствии с ФПКПП, являются: назначить один либо несколько НПМов в соответствии с требованиями ФПКПП, рассматривать рекомендации этих органов и публиковать ежегодный доклад о НПМ.

Во-вторых, ФПКПП является инструментом для предотвращения пыток и жестокого обращения, путем создания сдерживающего эффекта регулярных посещений в места содержания под стражей⁶.

2 АПП, *Руководство по НПМ*, АПП, Женева, 2006. Доступен на www.apt.ch

3 Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, Документ ООН A/RES/39/46, 10 декабря 1984.

4 Конвенция против пыток, статьи 2, 10, 11 и 16. Также см. Комитет против пыток (КПП), General Comment No 2, Implementation of article 2 by States Parties, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 января 2008.

5 Также см. раздел 2.1. главы I данного Руководства.

6 См. части 2.2-3, 5.1 и 7.2 главы I данного Руководства; и комментарии к

ФКПП предусматривает создание как международного превентивного органа (ППП)⁷, так и НПМов; вместе эти органы образуют часть превентивной системы, основанной на принципах взаимодействия и конструктивного диалога (а не на осуждении выявленных нарушений), предусмотренных ФКПП⁸. В то время, как ППП обычно действуют на основе конфиденциальности⁹. НПМы не связаны этим принципом. В то же время, оба органа обязаны защищать конфиденциальные данные, полученные в результате выполнения своих превентивных мандатов.¹⁰

В-третьих, существование НПМов выделяет ФКПП из остальных международных договоров по правам человека¹¹: ФКПП – первый международный договор по правам человека, который устанавливает национальные органы с особыми полномочиями и гарантиями, предотвращающими пытки и жестокое обращение. В совокупности, независимые и эффективные НПМы представляют собой идеальное дополнение к ППП и существующим международным, региональным и национальным мониторинговым органам. Благодаря их присутствию в этой сфере, НПМы могут выполнять свои контролирующие функции на постоянной и на частой основе. Постоянное присутствие внутри страны дает им возможность установить и вести непрерывный диалог с соответствующими властями; это, в свою очередь, служит укреплению взаимного доверия. Кроме того, НПМы обладают глубоким пониманием национального контекста, включая государственную политику, и исходя из этого, могут предлагать соответствующим

Преамбуле ФКПП и статей 1 и 19 в главе II.

- 7 Подкомитет по предотвращению пыток и других форм жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство видов обращения и наказания.
- 8 Дополнительную информацию см. в главе 1 данного Руководства, особенно разделы 2.2-4 и 6.3; и комментарии к статье 2 ФКПП в главе II.
- 9 Согласно статьям 2(3) и 16.
- 10 Согласно статьям 16(2) и 21 (2) ФКПП, органы ФКПП могут публиковать личные данные только с прямо выраженного согласия вовлеченных людей.
- 11 См. раздел 2.2 главы I данного Руководства; и Wilder Tayler, 'What is the added value of Prevention?', *Preventing Torture in the 21st Century: Essex Human Rights Review* 6.1 (Special Issue 2009), с. 26: доступно по адресу: www.ehrr.org.

властям конкретные превентивные меры, более точно подходящие к ситуации и проблемам, преобладающим в стране. Они также обладают способностью наблюдать за выполнением рекомендаций, в том числе представленных ППП и другими мониторинговыми органами¹². Наконец, НПМы наилучшим образом подходят для выявления ранних сигналов предупреждений и соответственного предотвращения нарушения в местах содержания под стражей.¹³

В-четвертых, своей деятельностью ФПКПП уже доказал, что является важным инструментом для регулирования реформы системы уголовного правосудия и переходных процессов, направленных на усиление верховенства закона. ФПКПП также может помочь властям восстановить общественное доверие после кризисов, связанных с нарушениями человеческих прав заключенных или после смены правящего режима. Ратификация и эффективное выполнение ФПКПП позволяет правительству продемонстрировать свою приверженность идее защиты всех членов общества, включая наиболее уязвимые группы граждан (то есть граждан, лишенных свободы).

Плохо функционирующие места содержания под стражей и неэффективные системы лишения свободы стоят дорого: это проявляется и в здоровье заключенных, и в проблемах национальной и общественной безопасности, а также в бремени, ложащемся на систему уголовного правосудия. Эта сторона проблемы часто недооценивается. Анализ, который проводится с целью определить, как и почему системы лишения свободы допускают сбои в своей работе, а затем и предложение конкретных решений для уменьшения подобных рисков, всегда оказываются крайне эффективными и доказывают, что существует возможность сократить расходы (например, на реабилитацию и переоснащение),¹⁴ либо вовсе избежать их.

12 См. раздел 6 главы II данного Руководства для дальнейшего ознакомления с вопросами, подытоженными в этом параграфе.

13 Taylor, 'What is the added value of Prevention?', с. 26.

14 См., например, ЕКПП, Доклад для ирландского парламента о визите в Ирландию, совершенном Европейским комитетом по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращению или наказанию, СРТ/Дос. СРТ/Inf (95) 14, 23 июнь 1994, §19. После визита в Ирландию в 1993 г., ЕКПП сообщил, что «в ноябре 1992 г., человек, утверждающий, что с ним

По сути дела, под мандат НПМ передается идентификация факторов риска и использование этих сведений для выработки мер по предотвращению нарушений прав человека. Несмотря на то, что создание независимого и эффективного НПМ требует определенных издержек, ратификация ФПКПП и назначение НПМ должно рассматриваться как долгосрочная инвестиция, которая в будущем принесет хороший возврат по отношению к начальным расходам: например, практика показывает, что предотвращение пыток может повысить моральный авторитет государства-участника. Таким образом, ратификация ФПКПП и установление независимого и эффективного НПМ (либо нескольких таких органов) являются важными шагами, которые государства могут и должны предпринимать для предотвращения пыток и жестокого обращения.

3. **Время ратификации и выполнения ФПКПП**

Для того, чтобы эффективно выполнять обязательства по договору, государствам следует начать продумывание наиболее подходящих к национальному контексту вариантов НПМ одновременно с процессом подготовки к ратификации. Назначение и создание НПМ - обычно долгий процесс, который требует тщательного анализа. В зависимости от национального контекста, назначение НПМ может иметь место либо до, либо после ратификации. Практика показывает, что ратификация и выполнение ФПКПП требуют принятия

жестоко обращались полицейские из участка Финглас Гарда, получил по мировой договоренности сумму в £375,000 (плюс затраты). Этот человек перенес сотрясение мозга, которое предположительно стало результатом того, что человека пинали и неоднократно били дубинкой». Кроме того, 5 января 2010 г. Европейский Суд по правам человека постановил, что Молдова нарушила статью 3 Европейской конвенции о правах человека. Было обнаружено, что в деле «Падурет против Молдовы» власти не смогли назначить эффективное уголовное расследование по факту заявления гражданина о злоупотреблениях во время его нахождения под стражей в Бозени в 2000 г. Истец утверждал, что его пинали, били кулаками, в то время как он висел на металлическом пруте со связанными за спиной руками и ногами («Палестинское подвешивание»), а также ему неоднократно вводили стеклянную бутылку в анальное отверстие. Суд возместил ему расходы в €20,000 в качестве ущерба.

такого подхода к правам человека, который сосредоточен на предотвращении путем конструктивного диалога для обеспечения выполнения превентивных мер на национальном уровне. Поэтому крайне важно убедиться, что ратификация обладает широкой поддержкой среди всех заинтересованных сторон; все они, в свою очередь, должны принять участие в обсуждении, как выполнять обязанности по ФПКПП на национальном уровне. Это особенно важно в федеральных и децентрализованных государствах, а также в государствах с большим количеством уже существующих контролирующих механизмов, что обусловлено существованием политических, законодательных, географических, институциональных и культурных трудностей ратификации ФПКПП в таких государствах.¹⁵

Статья 17 ФПКПП предполагает достаточно строго обозначенный временной промежуток для учреждения государствами-участниками своего(их) НПМа(ов) – не позднее, чем один год после ратификации либо присоединения.¹⁶ К тому же, разработчики ФПКПП приняли во внимание возможность того, что некоторым государствам-участникам может потребоваться дополнительное время для назначения своих НПМ(ов). Поэтому статья 24 позволяет отложить назначение НПМ на последующие пять лет. Государства-участники могут сделать заявление об отсрочке своих обязательств, согласно частям III и IV ФПКПП, на срок до трех лет. Комитет ООН против пыток (КПП) может впоследствии продлить эту отсрочку ещё на два года в соответствии с консультациями с ППП и в следствии обращения заинтересованного государства-участника.¹⁷ В

15 Дополнительную информацию см. в разделе 7.4. этой главы.

16 Статья 17 гласит, что «каждое государство-участник поддерживает, назначает или создает один или несколько независимых национальных превентивных механизмов для предупреждения пыток на национальном уровне. Механизмы, учрежденные децентрализованными органами, могут, для целей настоящего Протокола, назначаться в качестве национальных превентивных механизмов, если они отвечают требованиям его положений».

17 Статья 24 гласит, что «1. После ратификации государства-участники могут сделать заявление относительно отсрочки осуществления своих обязательств либо согласно части III, либо согласно части IV настоящего Протокола. 2. Такая отсрочка действует максимум три года. После представления соответствующих материалов государством-участником и после

сложных ситуациях (например, в случае государств-участников с федеральными системами), неудивительно, что может потребоваться шесть лет (один год, согласно статье 17, и дополнительные пять лет, согласно статье 24) для принятия необходимых шагов по назначению и созданию эффективного органа НППМ (либо нескольких органов).

Практика лучшего опыта показала важность идентификации всех мест содержания под стражей¹⁸ перед назначением или созданием НППМ, а также проведения тщательной ревизии существующих национальных механизмов мониторинга (включая то, что касается учредительного законодательства, мандатов, юрисдикции, независимости, полномочий и гарантий, а также эффективности)¹⁹. Хотя подобная ревизия может упростить принятие решения относительно наиболее подходящей формы НППМ, она требует времени. Часто бывает необходимо, чтобы назначение НППМ выглядело как долгосрочный процесс, который может затребовать принятия законодательных мер на национальном уровне, таких как внесение поправок в действующее законодательство или выработка и принятие нового законодательства. Опыт показал, что независимо от операционной формы НППМа, учреждениям требуется определенное время, чтобы взять на себя ответственность за осуществление превентивного мандата.²⁰

ППП признает, что «Развитие НППМов должно рассматриваться в качестве непрерывного обязательства, с укреплением формальных аспектов и растущим улучшением и усовершенствованием методов работы»²¹. Выполнение ФПКПП и предотвращение пыток и других

консультаций с Подкомитетом по предупреждению Комитет против пыток может продлить этот период еще на два года». Для дальнейшего обсуждения статьи 17 и 24, см. главу 2 данного Руководства.

18 См. раздел 5 этой главы для дальнейшего обсуждения.

19 АПП, *Руководство по НППМ*, глава 10.

20 Дополнительную информацию см. в разделах 2, 3.1, 5.1 и 6.3 главы V данного Руководства.

21 ППП, Первый годовой доклад Подкомитета по предупреждению пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, с февраля 2007 г. по май 2008 г., Документ ООН,

форм жестокого обращения предполагает преданность данной цели и принятие долгосрочной перспективы. Должна существовать соответствующая система обмена информацией и координации между всеми национальными акторами. Также крайне важно наличие открытой, прозрачной и доступной для общественности системы принятия решений, с учетом советов от ППП и других соответствующих экспертных органов.

Стоит отметить, что национальные дебаты о назначении либо создании НПМ в стране могут оживить и более широкие дискуссии о предотвращении пыток. Например, обзор законодательства может высветить проблему отсутствия в нем уголовной ответственности за пытки, либо другие недочеты в выполнении международных правовых обязательств в рамках ФПКПП или других международных договоров по правам человека. Многие государства-участники могут решить воспользоваться преимуществом политического импульса для развития многостороннего подхода к вопросу борьбы против пыток, как и предлагают и ФПКПП²², и Конвенция против пыток; другие же государства могут решить посвятить ресурсы и время исключительно созданию НПМ.

4. Занесение ФПКПП в политическую повестку дня

Ратификация ФПКПП и его эффективное выполнение с наибольшей вероятностью происходят в странах, в которых наличие благоприятных политических условий сочетается с явным интересом к предотвращению пыток со стороны компетентных органов и организаций гражданского общества. Ключом к созданию благоприятного климата для ратификации и выполнения ФПКПП является обязательство гарантии как прозрачности мест содержания под стражей, так и открытости для международного и национального внешнего инспектирования.

Однако ключевые субъекты ратификации ФПКПП отличаются

SAT/C/40/2, 14 мая 2008, §28.

22 ФПКПП, Преамбула.

друг от друга в зависимости от страны. С одной стороны, правительство может принять решение о продвижении ратификации ФПКПП как части своей политики в области прав человека. Например, Секретариат по правам человека при Президенте Бразилии ведет текущие консультации по проекту закона о создании системы предотвращения пыток. С другой стороны, важным первым шагом в ратификации и выполнении ФПКПП в некоторых странах стала кампания побуждения. К примеру, некоторые национальные институты по правам человека (НУПЧ) в рамках своего мандата проводили подобные пропагандистские кампании перед ратификацией и выполнением ФПКПП для того, чтобы способствовать принятию и выполнению государством международных договоров по правам человека. Такая ситуация существует в Гане, где дискуссии о назначении НПО ведутся Комиссией по Правам Человека и Административного правосудия.²³ Организации гражданского общества также могут проводить кампании в поддержку ФПКПП. Например, Армения получила стимул к присоединению к ФПКПП в результате серии круглых столов, организованных организациями гражданского общества, в которых принимали участие соответствующие министерства и чиновники. Для того, чтобы улучшить понимание ФПКПП среди представителей верховной власти, одна из ключевых неправительственных организаций (НПО), вовлеченная в этот процесс, предоставила нескольким министерствам перевод на армянский язык документов и публикаций, имеющих отношение к ФПКПП.

Обычно один определенный субъект (либо несколько субъектов, работающих вместе) инициирует, а затем и руководит процессом ратификации и выполнения ФПКПП. Эти «ведущие субъекты» могут отличаться в зависимости от контекста: обычно ведущие субъекты представляют собой министерства, НУПЧ, НПО и коалиции. Их целью является обеспечение понимания ключевых

23 АПП, *Статус страны относительно ФПКПП. Доклад*. Доступен на сайте www.art.ch. Этот ресурс также полезен с точки зрения информации о ситуации с ФПКПП в странах, о которых идет речь в этой главе; он предоставляет подробные сведения о прогрессе этих государств в области ратификации, назначения НПО, а также учреждении функциональных НПО.

аспектов ФПКПП всеми заинтересованными сторонами, особенно в отношении независимости, доступа, конфиденциальности, сотрудничества и защиты от репрессалий. Ведущие субъекты также способствуют обмену информацией о развитии ФПКПП и обеспечивают интересы всех заинтересованных сторон. Наконец, они заручаются поддержкой и стимулируют стремление к ратификации и выполнению ФПКПП. Без выполнения этих функций ведущими субъектами, ключевые национальные акторы не могли бы зачислить ратификацию и выполнение ФПКПП в разряд институциональных либо политических приоритетов.

Практика лучшего опыта свидетельствует, что эффективней всего создавать коалиции гражданского общества для продвижения ратификации и выполнения ФПКПП. Такие коалиции могут поддерживать импульс к ратификации и выполнению путем проведения общественных кампаний, семинаров и других мобилизирующих действий. Коалиции часто являются идеальным собеседником для правительства во время дискуссий о назначении и создании НПМов. Наконец, коалиции могут оказать более значимое воздействие на ратификацию и выполнение ФПКПП, чем отдельные организации, так как они аккумулируют человеческие и финансовые ресурсы, экспертное сообщество и поддержку СМИ. Так, например, в Испании была создана такая коалиция для поддержки ратификации и выполнения ФПКПП. Когда в начале 2004 г. 37 НПО объединились в организацию под эгидой Сети за предотвращение пыток, были начаты общественные обсуждения по ФПКПП, которые имели своей целью способствовать ратификации и выполнению, помимо всего прочего, и данного инструмента²⁴.

В тех случаях, когда ведущие акторы не являются правительственными органами, очень важным является то, чтобы одно из правительственных подразделений либо министерств обеспечило присутствие системы. Она призвана:

- разделить соответствующие полномочия между

24 АПП, *Гражданское общество и Национальные Превентивные Механизмы по Факультативному Протоколу Конвенции против Пыток*, АПП, Женева, июнь 2008, с. 4. Доступно на сайте www.apt.ch.

Руководство ФПКПП по предотвращению пыток

компетентными министерствами/подразделениями, относящимися к выполнению, и

- облегчить эффективную внутреннюю коммуникацию по вопросам ФПКПП между компетентными министерствами/подразделениями.

Обычно эту роль выполняет Министерство юстиции, поскольку, как правило, оно принимает юридическую ответственность государства за выполнение международных договоров о правах человека и не носящих обязательного характера стандартов, особенно тех, которые относятся к системе уголовного правосудия. Другие министерства чаще всего несут ответственность за места содержания под стражей, и на них ФПКПП будет оказывать непосредственное влияние: к таким министерствам могут относиться отвечающие за здравоохранение, оборону, миграцию, образование, детей и внутренние дела. Для обеспечения надлежащего понимания последствий ратификации ФПКПП для разных компетентных подразделений, жизненно важным условием является координация деятельности между министерствами.

5. Предпосылки, определяющие выбор НПМ

После того, как началось рассмотрение ратификации ФПКПП, следующим шагом становится начало национальных обсуждений с целью выбрать наиболее подходящий вариант НПМа либо НПМов. Для облегчения диалога по выбору подходящего варианта, лучший опыт предлагает сделать следующее:

- оценить существующие мониторинговые органы в свете требований ФПКПП, и
- идентифицировать все места содержания под стражей.

Также крайне важно многосторонне рассмотреть все функционирующие в стране органы, которые уже осуществляют посещения мест содержания под стражей: это необходимо для того, чтобы позволить заинтересованным субъектам оценить потенциал существующих организаций для реализации мандата НПМ в соответствии с ФПКПП. Подобные оценки также могут помочь национальным

акторам определить недостатки в системе контроля за местами содержания под стражей, а также прояснить, следует ли назначать новый орган либо оставить уже существующий механизм в качестве НПМ.

5.1 Требования ФПКПП к НПМ.

НПМы, независимо от принятой формы, должны соответствовать следующим минимальным требованиям ФПКПП:

- **Независимость**

Независимость подкрепляет эффективность и доверие к НПМ. Согласно ФПКПП, государства-участники должны гарантировать НПМам функциональную, финансовую и личную независимость²⁵ в свете Принципов, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека²⁶. Функциональная независимость означает, что НПМы должны быть в состоянии выполнять свои мандаты без вмешательства со стороны любой власти; именно поэтому им следует работать вне традиционных административных структур.²⁷ Прочная юридическая база (то есть конституционный либо законодательный текст)²⁸ вносит свой вклад в обеспечение независимости²⁹ Финансовая независимость требует самостоятельности в составлении бюджета НПМ, в его подаче на утверждение вне рамок контроля исполнительной власти, и в принятии решений о том, как эти ресурсы используются³⁰. Наконец, ФПКПП требует от государств-участников гарантии независимости членов и сотрудников НПМ: они должны иметь личную и институциональную независимость от государственных властей.³¹

25 ФПКПП, статьи 18(1) и 18 (4). Для дальнейшего анализа, см. комментарий к главе II данного Руководства; раздел 5 главы V; и АПП, *Руководство по НПМ*, с. 38-40.

26 Принципы, относящиеся к статусу и функционированию национальных институций для продвижения и защиты прав человека («Парижские принципы»), Документ ООН GA Res 48/134, 20 декабря 1993.

27 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 38.

28 Парижские принципы, *Компетенции и обязанности*, §2.

29 См. раздел 8 этой главы для дальнейшего обсуждения.

30 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 39; и Парижские Принципы, *Составляющие и гарантии независимости и плюрализма*, §2.

31 ФПКПП, статья 18 (1); и АПП, *Руководство по НПМ*, с. 39-42.

Чрезвычайно важно, чтобы законодательство о НПМ ясно определяло ключевые элементы, гарантирующие независимость НПМ.³²

- **Состав**³³

Государства-участники несут особую обязанность обеспечивать, чтобы члены и сотрудники НПМ обладали необходимыми умениями и профессиональными знаниями³⁴. Более того, так же, как и в ситуации с ППП³⁵, органы НПМ должны быть многопрофильными и включать в себя независимых экспертов из сфер, относящихся к системе лишения свободы (таких, как права человека, здравоохранение и совершение правосудия); хотя бы некоторые из членов должны иметь предшествующий опыт, связанный с мониторингом мест содержания под стражей.³⁶ Практика свидетельствует, что немногие НПМ достигают такого многопланового состава; поэтому они полагаются на внешних экспертов, которые дополняют их членов и сотрудников.³⁷

ФПКПП также требует от каждого государства-участника стремиться к гендерному балансу и к соответствующему представлению этнических групп и меньшинств в стране в органах НПМ³⁸. Также должно поощряться участие экспертов из групп, которые находятся

32 См. также раздел 8 этой главы для дальнейшего обсуждения.

33 См. раздел 5.2 главы V данного Руководства.

34 ФПКПП, статья 18 (2). Дополнительную информацию см. в комментарии к главе II данного Руководства, и АПП, *Руководство по НПМ*, с. 50.

35 ФПКПП, статья 5(2). Дополнительную информацию см. в комментарии к главе II данного Руководства; и разделе 2.2. главы III.

36 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 50-51.

37 В качестве НПМ в Чешской Республике был назначен Государственный защитник прав. Был создан специальный отдел для осуществления работы, связанной с ФПКПП; в этот отдел входят двенадцать юристов, хотя, чтобы компенсировать отсутствие должного разнообразия, он может нанимать и внешних экспертов с особым опытом (например, докторов и психологов) на условиях частичной занятости. Эксперты обязаны соблюдать все правила и постановления офиса Государственного защитника прав, включая те, которые относятся к конфиденциальности. Дополнительную информацию см. в АРТ, *Статус страны относительно ФПКПП*.

38 ФПКПП, статья 18(3). Дополнительную информацию см. в комментарии к главе II данного Руководства, и АПП, *Руководство по НПМ*, с. 51-52.

под особым риском в местах содержания под стражей (например, люди с ограниченными возможностями и пережившие пытки), так как они могут привнести опыт по специфическим вопросам содержания под стражей и/или особых мест лишения свободы.³⁹

- **Доступ ко всем местам лишения свободы**

В соответствии со статьей 4(1) ФПКПП, НПМы, как и ППП, должны иметь доступ ко всем местам, где люди либо содержатся, либо могут содержаться под стражей; этот доступ должен включать все сооружения и объекты на территории мест лишения свободы.⁴⁰ Согласно ФПКПП, места лишения свободы включают в себя полицейские участки, изоляторы временного содержания, исправительные учреждения для подростков, центры содержания мигрантов и лиц, ищущих убежища, дома социального ухода, психиатрические больницы, и неофициальные места содержания под стражей.⁴¹ НПМы должны обладать полномочием осуществлять незаявленные, регулярные и частые посещения во все места содержания под стражей.⁴²

- **Доступ к информации**

Органы НПМ должны иметь доступ ко всей информации, касающейся мест лишения свободы, их администрации, а также условий обращения с лицами, лишенными свободы, и их содержания: именно поэтому НПМы должны иметь доступ к личным делам, учетным книгам, медицинским картам, диетологическим предписаниям и другой информации⁴³. Это полномочие – ключ к осу-

39 Например, в Великобритании Инспекция тюрем её Величества, которая является Координатором НПМ, в ходе некоторых визитов в места заключения под стражу включает в себя бывших заключенных. См. также раздел 2.2.3 главы III данного Руководства.

40 ФПКПП, статья 20(с). Для дальнейшего анализа, см. комментарий в главе II данного Руководства.

41 Для дальнейшего анализа статьи 4, см. комментарий в главе II данного Руководства; раздел 9 статьи 1; и АПП, *Руководство по НПМ*, сс. 21-23.

42 ФПКПП, статья 19(а); и АПП, *Руководство по НПМ*, сс. 55-57. Дополнительную информацию см. также в разделе 3.2. главы IV данного Руководства; и в комментарии к статье 19(а) главы II данного Руководства.

43 ФПКПП, статьи 20 (а) и 20(б). Для дальнейшего анализа, см. комментарий в главе II данного Руководства.

ществлению всестороннего анализа как ситуации, так и факторов риска в местах содержания под стражей.

- **Доступ к людям**

Как и ППП44, органам НПМ должно быть предоставлено право проводить частные беседы с лицами и в местах по своему выбору.⁴⁵ Частные беседы имеют ключевое значение для эффективного мониторинга мест содержания под стражей; именно поэтому они являются важным элементом рабочих методов всех НПМов⁴⁶. В дополнение к проведению частных бесед с лицами, лишёнными свободы, НПМы также должны быть вправе проводить беседы с персоналом мест лишения свободы и любыми другими лицами в рамках мандата НПМ.

- **Доклады и рекомендации⁴⁷**

Осуществление регулярных посещений в места содержания под стражей – это только один аспект превентивного мандата НПМов. Эти посещения должны стать основой докладов и рекомендаций, предлагающих меры по улучшению системы лишения свободы. Такое полномочие, как возможность давать рекомендации соответствующим властям, крайне важно для предотвращения существующих проблем и, таким образом, для предотвращения пыток⁴⁸. ФПКПП требует от компетентных властей рассматривать рекомендации и затем вступать в конструктивный диалог с НПМом(ами) страны по возможным мерам их выполнения⁴⁹.

44 ФПКПП, статьи 14(d) и 14(e). Для дальнейшего анализа, см. комментарий в главе II данного Руководства.

45 ФПКПП, статьи 20(d) и 20(e). Для дальнейшего анализа, см. комментарий в главе II данного Руководства. Раздел 4.5.3 главы III; и АПП, *Руководство по НПМ*, с. 59-60.

46 См. разделы 4.2. и 4.3. главы V данного Руководства.

47 См. также раздел 4.2. и 4.3. главы V данного Руководства.

48 ФПКПП, статья 19(b). Дополнительную информацию см. в комментарии к главе II данного Руководства; Раздел 4.2. главы V; и АПП, *Руководство по НПМ*, с. 64-67.

49 ФПКПП, статья 22. Для дальнейшего анализа, см. комментарий в главе II данного Руководства.

НПМы также должны обладать полномочием представлять ежегодный доклад о своей деятельности и о ситуации по предотвращению пыток и других форм жестокого обращения. ФПКПП также обязует государства-участники осуществлять публикацию и распространение ежегодных докладов НПМа(ов)⁵⁰.

- **Наблюдение за законодательным процессом⁵¹**

НПМ должен обладать правом представлять предложения и замечания относительно действующих законов и проектов законов, касающихся предотвращения пыток⁵².

Это один из центральных элементов консультативного аспекта мандата НПМ, так как он вносит вклад в улучшение гарантий и других мер, созданных для защиты людей, лишенных свободы.

- **Привилегии, иммунитеты и защита от репрессалий**

ФПКПП содержит специальные положения, касающиеся привилегий и иммунитетов, необходимых для членов и персонала НПМов для того, чтобы эффективно исполнять свои превентивные мандаты. Ключевыми являются иммунитеты от личного ареста или задержания, от наложения ареста на личный багаж, и от вмешательства в корреспонденцию и коммуникацию⁵³. ФПКПП также усиливает привилегии для членов и сотрудников НПМ, касающиеся защиты полученной ими информации⁵⁴. Конфиденциальная информация, которой обладают НПМы, не может быть раскрыта без согласия соответствующего лица или лиц. Положение о защите от раскрытия информации правительству, судам, или любым другим организациям либо лицу должно быть включено в законодательство об учреждении НПМов.

50 ФПКПП, статья 23. Для дальнейшего анализа, см. комментарий в главе II данного Руководства; и раздел 4.3. главы V.

51 ФПКПП, статья 23. Для дальнейшего анализа, см. комментарий к главе II данного Руководства; и раздел 4.3. главы V.

52 См. раздел 4.4. главы V данного Руководства.

53 ФПКПП, статья 35. Для дальнейшего анализа, см. комментарий в главе II данного Руководства, и АПП, *Руководство по НПМ*, с. 42-43.

54 ФПКПП, статья 21. Дополнительную информацию см. в комментарии в главе II данного Руководства; и АПП, *Руководство по НПМ*, с. 43-45.

Наконец, граждане либо организации, сотрудничающие с членами и/или персоналом НПМ, должны обладать защитой от репрессалий и не должны подвергаться никаким актам возмездия. Это особенно важно для обеспечения эффективности превентивного контроля, так как гарантирует доверительные отношения между НПМами и их собеседниками. Это положение также следует включать в законодательство об учреждении НПМов.⁵⁵

- **Прямой контакт с ППП**

Государства-участники ФПКПП должны содействовать прямому либо, при необходимости, конфиденциальному контакту между ППП и соответствующими НПМами; эти контакты могут проявляться в форме встреч, посещений, обмена информацией и/или профессиональной подготовки. Прямые контакты лежат в центре трехсторонних отношений между государствами-участниками, НПМами и ППП.⁵⁶

5.2 Оценка существующих мониторинговых органов и реестр мест содержания под стражей.

Согласно минимальным требованиям, оценка существующих контрольных органов должна производиться с учетом следующих аспектов:

- Законодательные акты об учреждении либо другую основу для учреждения;
- Мандат;
- Юрисдикцию;
- Полномочия;
- Иммунитеты;
- Ресурсы (человеческие, финансовые и материально-технические);
- Независимость (реальную и воспринимаемую);

55 ФПКПП, статья 21. Дополнительную информацию см. в комментариях в главе II данного Руководства, и АПП, *Руководство по НПМ*, с. 61-62.

56 ФПКПП, статья 20(f). Дополнительную информацию см. в комментариях в главе II данного Руководства; в разделе 3.3.2 главы III; и разделе 7.5. главы V.

- Отношения с властями и другими релевантными акторами, и
- Рабочие методы (например, цели, типы и частота посещений, и методология контроля).⁵⁷

К тому же, в расчет стоит принимать эффективность уже существующих мониторинговых органов. Проведение оценки должно выявить правовые, структурные и другие характеристики, которые могут противоречить требованиям ФПКПП о функциональной независимости НПМ. Например, определенный орган может обладать полномочиями либо обязанностями, которые прямо противоречат ФПКПП, такими как право пересматривать либо выносить приговор по факту заключения под стражу, или обязанность раскрывать конфиденциальную информацию. С другой стороны, органам может не хватать полномочий, необходимых для выполнения мандата НПМ; например, у них может отсутствовать право на доступ ко всей требуемой информации. Также стоит проанализировать структурную, административную либо бюджетную зависимость подобных органов от исполнительной или другой ветви власти. Оценки должны включать и такие факты, как несет ли орган дополнительные функции, кроме предотвращения пыток, или же если действующий мандат органа размывает отличие между предотвращением пыток и расследованием, как в случае получения, оценки и вынесения решения в рамках внутренней процедуры по индивидуальной жалобе о пытках. Более того, практика показывает, что в результате проведения оценки должны быть сделаны выводы и рассмотрены предложения относительно вариантов НПМ для того, чтобы облегчить последующий процесс принятия решений.

Оценки такого плана были произведены в ряде стран. В ЮАР национальная НПО, Центр Изучения Насилия и Примирения, провела всестороннюю опись существующих мониторинговых механизмов, анализируя их в свете требований ФПКПП. Эта оценка выявила пробелы в надзоре за определенными типами мест содержания под стражей, а именно, центрами содержания иммигрантов и беженцев. В исследовании было предложено несколько вариантов Южноафриканского НПМ в качестве основы для национальных

⁵⁷ *NPM Assessment Tool*, разработанный АПП, приобщенный автором к делу.

консультаций по ФПКПП⁵⁸. В **Австралии** недавнее исследование, которое включало предложения по НППМ, было поддержано экспертами, привлеченными Австралийской комиссией по правам человека. Похожая инвентаризация была проведена различными акторами (НУПЧ, НПО, экспертами и др.) и в других странах (в том числе в **Бразилии, Мексике и Сенегале**); общепризнано, что такие исследования являются необходимыми в целях облегчения законодательного процесса по утверждению наиболее подходящего варианта НППМ.⁵⁹

Для того, чтобы определить рамки работы будущего НППМ, рекомендуется, чтобы в оценке были учтены все известные места содержания под стражей, находящиеся под юрисдикцией и контролем определенного государства-участника. Тут стоит особо подчеркнуть, что диапазон мест нахождения под стражей, определяемый в статье 4 ФПКПП, шире, чем у тюрем и полицейских участков. Таким образом, оценка должна включать нетрадиционные места содержания под стражей, так как они имеют значение для рамок мандата будущего НППМ и для проведения будущих экспертиз. Эта инвентаризация также должна облегчить оценку ресурсов (человеческих, финансовых и материально-технических), необходимых для проведения эффективной программы по превентивному мониторингу.⁶⁰

Оценка мест содержания под стражей должна включать в себя четыре типа ключевых элементов:

- классификацию известных мест содержания под стражей по типам (полицейские участки, тюрьмы, места предварительного заключения, психиатрические больницы, центры лечения от наркозависимости, детские дома и др.).
- определение, в сферу юрисдикции какой власти подпадает

58 Olivia Streater, *Review of Existing Mechanisms for the Prevention and Investigation of Torture and Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2008. Доступно на сайте www.csvr.org.za.

59 АПП, *Руководство по НППМ*, с. 10.

60 Дополнительную информацию о ресурсах НППМ, см. в главе 5 данного Руководства, особенно раздел 5.

Глава IV - Ратификация ФПКПП и назначение НПМ: сложности внутреннего плана

каждое место содержания под стражей: это особенно важно для федеральных государств.

- местонахождение, размер и вместимость каждого места содержания под стражей.
- основные сведения о контингенте каждого места содержания под стражей (если известно): количество заключенных, пол, возраст, и другую необходимую информацию (например, национальность, этническую принадлежность).

Прежде, чем ратифицировать ФПКПП, **Франция** изучила ряд вариантов НПМ. Уполномоченный по правам человека (Офис омбудсмана) провел предварительное нанесение на карту мест заключения под стражей; это помогло выявить типы мест содержания под стражей во Франции и их количество (всего 5778)⁶¹.

Важно иметь в виду, что НПМ может обладать правом иметь доступ к институции, которая не находится в списке. Это происходит потому, что в соответствии с определением «мест содержания под стражей», согласно статье 4 ФПКПП, орган НПМ может иметь доступ к любому месту, в котором, по его подозрению, кого-то могут держать против воли, и которое может быть связано, фактически либо юридически, с государственной властью, включая так называемое секретное содержание под стражей⁶².

В то время как оценка может быть инициирована ведущими акторами, выступающими за ратификацию и выполнение ФПКПП, она все ещё может нуждаться в поддержке и участии со стороны правительственных агентств, представителей персонала в местах содержания под стражей, учреждений по правам человека и членов гражданского общества. Оценка существующих надзорных органов и мест содержания под стражей представляет собой отличный фундамент для дальнейших дискуссий по поводу наиболее приемлемой формы НПМ.

61 *Médiateur de la République Française, Lieux privés de liberté, garantir la dignité. Vers un mécanisme d'évaluation*, апрель 2007, с. 22-23. Доступно на сайте www.apr.ch.

62 См. комментарий на статью 4 ФПКПП в главе II данного Руководства.

6. Способствование постоянному диалогу

На начальных стадиях ратификационного процесса все возможные варианты НППМ должны быть подвергнуты серьезному рассмотрению. В Предварительных инструкциях для текущего развития НППМов, ППП рекомендует следующее:

НППМ должен развиваться посредством публичного, всеобъемлющего и прозрачного процесса создания, включая гражданское общество и других акторов, вовлеченных в предупреждение пыток; там, где ранее существующий орган рассматривается для назначения в качестве НППМ, этот вопрос должен стать предметом открытого обсуждения с привлечением гражданского общества. [...] ⁶³

6.1 Акторы, задействованные в предотвращении пыток

Последствия ратификации ФПКПП и возможные варианты НППМ должны обсуждаться в рамках более широкого диалога по ФПКПП внутри страны. Дискуссии должны включать широкое число акторов.

- **Органы правительства**

Представители всех профильных министерств (местных, провинциальных и/или национальных), несущих ответственность за места, где люди лишаются либо могут лишиться свободы, как это определено в ФПКПП, должны быть включены в число участников национальных консультаций по ФПКПП; стоит помнить о том, что согласно ФПКПП, места содержания под стражей не ограничиваются только тюрьмами и полицейскими участками. В них также должны участвовать члены аппаратов профильных министерств, имеющие технический опыт, равно как администраторы и персонал мест содержания под стражей. Включение последних является ключевым фактором, так как сотрудники мест содержания

⁶³ ППП, Первый ежегодный доклад Подкомитета по Предотвращению пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, с февраля 2007 по март 2008, Документ ООН CAT/C/40/2, IV.B, 14 мая 2008.

под стражей несут ответственность за уход и надзор за лицами, лишёнными свободы, и, следовательно, будут широко задействованы в выполнении ФПКПП на институциональном уровне⁶⁴. Знание ФПКПП и уважение к нему со стороны персонала, а также их включённость в процесс ратификации и выполнения, особенно если это начинается на самой ранней стадии, существенно увеличивают эффективность работы НПМов.

- **Парламентарии**

Как представители законодательной власти, парламентарии играют ключевую роль в подготовке и принятии законодательства, необходимого для выполнения ФПКПП на национальном уровне. Их следует включать в процесс обсуждения с самой ранней стадии (то есть ещё до того, как начнутся парламентские дебаты). Члены соответствующих специализированных комиссий (например, комиссий по правам человека, детей, мигрантов, правосудию и социальной защите) также могут быть включены в обсуждение.

- **Национальные институты по правам человека и омбудсмены**

Офисы НУПЧ, а также омбудсмена⁶⁵ также должны быть включены в процесс обсуждения, особенно те организации, которые рассматриваются как потенциальные НПМы.⁶⁶ Эти институты часто владеют непосредственным опытом решения вопросов, затрагивающих лиц, лишённых свободы. Многие из них обладают

64 Условия труда персонала мест заключения под стражу имеют прямой эффект на условия заключённых и обращение с ними. Существует повышенный риск насилия, если персонал мест содержания под стражей работает в очень плохих условиях (например, если существует высокая текучесть кадров, слабое обучение, и/или низкая оплата труда).

65 Многие существующие институты используют английское слово «омбудсмен», которое фактически имеет шведское происхождение. Так как оно изначально подразумевало пол этого должностного лица, в этом Руководстве в английской версии используется термин «омбудслиц». Термин «омбудслиц» включает государственных защитников и/или похожие учреждения, независимо от их официального названия.

66 Дополнительную информацию см в АПП, *National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Convention against Torture*, АПП, Женева, январь 2008.

мандатом на содействие принятию и выполнению международных договоров по правам человека, а также на мониторинг соблюдения международных обязательств, взятых на себя государством. В зависимости от национального контекста, НУПЧ и омбудсмены могут иметь доступ к более широкой аудитории, и таким образом, они часто являются полезными партнерами в кампании по ратификации и эффективному выполнению.

- **Организации, занимающиеся надзором за местами содержания под стражей либо оказывающие услуги заключенным**

Во многих странах посещениями мест заключения под стражей либо предоставлением услуг заключенным (религиозных, здравоохранительных, юридических и др.), а также оценкой условий заключения и обращения с заключенными, занимаются специальные организации или учреждения. Речь идет об инспекциях, судьях, выносящих приговоры, посещениях представителей местной общественности, благотворительных организаций и других неправительственных организаций. Они зачастую обладают глубоким пониманием проблем, а их сведения могут быть полезны в том числе и относительно лиц, которые могут быть членами либо экспертами НПМ, а также органов, которые могут рассматриваться в качестве потенциальных НПМов. Более того, так как ФПКПП может иметь влияние на ежедневную работу таких организаций, было бы целесообразно включать их в работу с самого начала.⁶⁷

- **Организации гражданского общества**

Важно, чтобы выбор организаций и/или отдельных представителей от гражданского общества проводился либо самими организациями гражданского общества, либо в консультациях с ними; выбор не должен стать результатом одностороннего решения исполнительной власти⁶⁸. Не говоря уже о противоречии принципам взаимодействия, которые являются основополагающими для ФПКПП, одностороннее принятие решений может привести к исключению из сотрудничества субъектов, которые сравнительно нечасто

67 См. раздел 7.3. главы V данного Руководства.

68 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 9.

взаимодействуют с государством, но несмотря на это, вносят значительный вклад в предотвращение пыток. Дискуссии по ФПКПП должны объединять все профильные организации гражданского общества.

Неправительственные организации

Организации гражданского общества, вне всякого сомнения, включают в себя ведущие НПО по правам человека. Тем не менее, в свете широкого определения мест содержания под стражей в статье 4(1), «гражданское общество» также нужно понимать в самом широком смысле. Чрезвычайно важно включение и реабилитационных центров для переживших пытки, и ассоциаций для заключенных и/или их родственников; недискриминационный процесс принятия решений должен предоставить голос тем лицам, которые содержались под стражей и/или к которым применяли пытки. Эти организации могут предоставить уникальные, непосредственные наблюдения о недостатках (и предложить подходящие средства их устранения) в защиту людей, лишенных свободы. Другими вовлеченными организациями могут быть комитеты заключенных; религиозные объединения; академические учреждения; и ассоциации или группы, представляющие беженцев, ищущих убежища, мигрантов, женщин, детей, людей-инвалидов, а также этнические или культурные меньшинства.⁶⁹

Другие профессиональные организации

Диапазон соответствующих профессиональных организаций включает в себя профсоюзы и/или схожие профессиональные ассоциации, представляющие юристов, врачей и медсестер, психиатров, социальных работников, а также настоящий и бывший персонал мест содержания под стражей. С практической точки зрения, эти ассоциации также могут быть вовлечены в процесс обсуждения с целью помочь в составлении реестра существующих мест содержания под стражей и надзорных органов⁷⁰; они также могут сыграть определяющую роль в выявлении недостатков в существующем законодательстве или в готовящихся законопроектах.

69 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 9.

70 См. раздел 5 этой главы.

- **ППП и другие международные и региональные организации**⁷¹

Региональные и международные НПО, равно как и межправительственные организации, также могут стать полезными участниками. ППП подчеркивает свое желание выполнять консультативную роль согласно статье 11(1)(b)(iv), в том числе путем внесения рекомендаций и замечаний государствам-участникам с целью укрепления мандата и возможностей НПО. Стоит отметить, что ППП может предоставлять государствам-участникам консультации вне зависимости от того, осуществлялось ли ППП внутристрановое посещение конкретной страны.

6.2 Консультации по наиболее подходящим вариантам НПО

ФПКПП требует особого подхода к правам человека: подхода, приоритетом для которого является конструктивный диалог в качестве инструмента выполнения превентивных мер. Поэтому крайне важно обеспечить широкую поддержку для ратификации среди всех заинтересованных сторон, а также содействовать обмену информацией и общему пониманию ФПКПП. Объединение всех заинтересованных сторон для обсуждения ФПКПП и его значения может способствовать приобретению поддержки для ратификации, а также может помочь выявить сферы потенциальных противоречий.

Для достижения эффективности НПО необходимо, чтобы чиновники, гражданское общество, заключенные, а также все другие вовлеченные в процесс национальные акторы, рассматривали НПО страны как легитимный и независимый. Это может произойти только в том случае, если процесс выбора НПО является по-настоящему открытым и прозрачным. Такой процесс должен помочь определить нужды НПО для того, чтобы он мог более эффективно осуществлять свое обязательство по предотвращению пыток и жестокого обращения.

Как было отмечено в начале этого раздела, ППП советует государствам-участникам включаться в прозрачный,

⁷¹ См. разделы 7.5 и 7.6 главы V данного Руководства

недискриминационный и открытый процесс выбора НПМ. Лучший опыт свидетельствует о том, что, как только государство начинает рассматривать возможность ратификации ФПКПП, варианты НПМ уже могут обсуждаться в рамках широких консультаций.. Более того, все заинтересованные стороны, которые будут участвовать в национальном диалоге, должны быть по возможности выявлены путем начального консультационного процесса, а не односторонним решением. Все консультации должны носить широкий общественный характер и иметь достаточный охват для возможности изучения всех затрагиваемых вопросов. По такому же принципу, правительство должно сделать процесс выбора НПМ открытым и общественно доступным, объявив о возможностях участия в нем. Оно должно быть открыто в вопросе выбора критериев для принятия окончательного решения. Наконец, не менее важно то, чтобы по окончании процесса консультаций правительство официально объявило о результатах консультаций, включая окончательное решение о назначении НПМа(ов).

Консультации могут принимать форму национальных круглых столов, конференций, семинаров, письменных представлений или региональных встреч.⁷²

- **Национальные семинары и рабочие группы ФПКПП**

Так, например, после ратификации Протокола Бенином две местные НПО организовали национальный семинар, который привел к учреждению многопрофильной рабочей группы, которая, в свою очередь, разработала проект решения по НПМ.

- **Письменные представления**

В Австралии консультации проходили в форме письменных представлений. В мае 2008 г. Генеральный прокурор заявил о начале приема представлений от заинтересованных национальных акторов. В числе прочих откликнувшихся на данное заявление, были Австралийская комиссия по правам человека и Юридический совет Австралии. После соответствующей консультации были

⁷² АПП, *Гражданское общество и Национальные Превентивные Механизмы*, АПП, Женева, июнь 2008, сс. 3-5.

проведены семинары в ряде штатов и территорий для обсуждения вариантов австралийского НПМ.

- **Региональные и международные мероприятия.**

Многие государства-участники находят полезным ознакомиться с вариантами НПМ, принятых другими странами. Часто в государствах одного региона возникают похожие вопросы и озабоченности по поводу создания или выбора НПМ. Поэтому региональные мероприятия могут облегчить обмен информацией о лучшем опыте в деле выполнения ФПКПП и выбора НПМ. К тому же, косвенное давление со стороны равных себе соседей, которое могут вызвать такие мероприятия, способно мобилизовать национальные процессы; однако, такие мероприятия могут быть более продуктивными, если их проводить, когда национальные процессы уже запущены. Первый региональный семинар по выполнению ФПКПП был проведен в 2007 г. в **Парагвае**. Представители Общего рынка стран Южной Америки (МЕРКОСУР) поделились опытом выполнения ФПКПП в своих странах. ППП и представители гражданского общества также принимали участие в семинаре. В 2008 г. АПП выступила ко-организатором международного семинара в **Аргентине**, посвященного трудностям выполнения ФПКПП в федеральных и децентрализованных государствах; его посетили представители более чем 10 государств из стран Северной и Южной Америки, Европы, Австралии и части Океании.

Приглашение региональных экспертов (обычно представителей правительства, представителей НПО, которые в ряде стран ведут кампании в поддержку ФПКПП, или членов/сотрудников уже созданных НПМов) на национальные мероприятия может увеличить эффективность дискуссии. К примеру, Казахстан направил свою делегацию в другое государство-участник, Великобританию, с целью проведения встреч с ключевыми национальными акторами ФПКПП и существующими надзорными органами. В Румынии министерство иностранных дел проинструктировало свои посольства во всем мире, чтобы они собирали информацию о выполнении ФПКПП в странах пребывания.

- **Обязательства по отношению к ППП**⁷³

Наконец, настоящим либо будущим государствам-участникам стоит подумать о приглашении ППП на национальные или региональные встречи, с целью получения исчерпывающих технических советов. ППП рассматривает свою непосредственную работу с НПМами как основополагающую для предотвращения пыток. Он подчеркивает, что «должен обладать возможностью работы с НПМами...[во время] решающей ранней стадии...развития».⁷⁴ Исходя из этого, национальные акторы могут приглашать членов ППП для участия в национальных консультациях по вариантам НПМ. Они также могут представлять ППП законопроекты о создании НПМ для получения комментариев и замечаний относительно их соответствия ФПКПП. В Парагвае консультации были проведены с участием международных и региональных организаций, включая ППП, по вопросам законопроекта о назначении в качестве НПМ новой национальной комиссии по предотвращению пыток. Соответствующие законы были представлены Конгрессу 26 июня 2007 г.⁷⁵

7. Варианты НПМ

После того, как такие шаги были предприняты, должны возникнуть возможные варианты НПМ. Далее необходимо решить, назначать ли новый либо уже существующий орган в качестве НПМа; или, даже рассмотреть необходимость назначения сразу нескольких органов (новых или существующих, либо комбинацию обоих типов). Делая ревизию мест содержания под стражей, оценивая существующие надзорные органы в свете критериев ФПКПП, национальные акторы могут помочь в оценке вариантов НПМ. ППП рекомендует, чтобы при принятии решения по поводу наиболее подходящего варианта НПМ учитывались следующие

73 См. также раздел 3.3.1 главы III данного Руководства.

74 ППП, Первый ежегодный доклад, §54.

75 Дополнительную информацию по Парагваю можно найти в АПП, *Статус страны относительно ФПКПП*. Во время написания документа, законопроект находился на рассмотрении парламента.

дополнительные факторы: сложность страны, ее административная и финансовая структура, ее география.⁷⁶

ППП акцентирует внимание на том, что НПМы должны «дополнять существующие системы защиты от пыток и жестокого обращения. Они не должны заменять либо дублировать функции надзора, контроля и инспектирования, осуществляемые правительственными и неправительственными органами».⁷⁷

Не существует такого варианта, который по определению был бы лучше, чем все остальные. Какой бы ни была его формальная структура, НПМ не будет эффективным, если он не соответствует ключевым требованиям, описанным выше (независимость, разнообразный состав, полномочия и гарантии, необходимые для эффективного мониторинга за местами содержания).⁷⁸ В то же время, опыт показывает, что могут возникнуть определенные трудности при назначении новых механизмов и сохранении существующих, а также при назначении одного органа вместо нескольких.⁷⁹

7.1 Новые специализированные органы

Государства-участники могут принять решение о специальном учреждении нового органа для выполнения мандата НПМ. Такие органы будут иметь понятный и узкий превентивный мандат и, таким образом, смогут сделать вопросы предотвращения пыток приоритетными. Таким образом, они могут иметь большее влияние, чем существующие органы с более широкими мандатами. Возможно, государствам-участникам будет проще принять новые законы и учредить новый механизм, чем принимать поправки к законам, учреждающим уже существующие, функционирующие органы. Более того, новые органы, учрежденные новым законодательством, могут больше соответствовать ФПКПП условиями

76 ППП, Третий ежегодный доклад Подкомитета по Предотвращению пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения либо наказания, с апреля 2009 по март 2010, 25 марта 2010, §49.

77 ППП, Третий ежегодный доклад, §50.

78 Дополнительную информацию см в разделе 5.1 этой главы

79 Для более детального рассмотрения этих аспектов, см. АПП, *Руководство по НПМ*, глава 10.

своих мандатов, независимостью, полномочиями и разнообразием персонала, чем уже существующие.

Однако и этот вариант несет определенные проблемы. Новое и поэтому неизвестное учреждение может столкнуться с трудностями в построении общественного доверия к своей работе, в обеспечении своей легитимности и признания, а также в том, чтобы быть воспринятым как независимое. Обеспечение доступа ко всем местам содержания под стражей также может быть проблемным для нового НПМ. Деятельность, направленная на повышение осведомленности и информирование властей и гражданского общества о мандате НПМ, его роли, полномочиях и гарантиях, станет решающей в преодолении этих трудностей. При учреждении нового органа требуется долгосрочное видение; такому органу должны быть предоставлены все необходимые человеческие, материально-технические и финансовые ресурсы. Кроме деятельности, направленной на повышение осведомленности, сам орган должен устанавливать и укреплять конструктивный диалог с соответствующими властями, существующими учреждениями с похожим мандатом, а также организациями гражданского общества.

В **Сенегале** в результате консолидации различных национальных акторов (включая организации гражданского общества) и предварительных оценок существующих контрольных органов, правительство решило создать новый орган для выполнения мандата НПМ: Национальный наблюдатель за местами лишения свободы (*Observateur général des lieux de privation de liberté*).

7.2 Национальные учреждения по правам человека

Государства могут принять решение о выдаче мандата НПМ Национальному учреждению по правам человека (НУПЧ). Термин НУПЧ обычно означает «орган, учрежденный правительством согласно конституции, или согласно закону либо декрету, функции которого обычно выражаются категориями продвижения и охраны прав человека».⁸⁰ НУПЧ обычно объединяют в две

80 ООН, *National Human Rights Institutions. A handbook on the establishment and strengthening of national institutions for the promotion and protection of human rights*, Professional Training Series N°4, 1995, §39.

широкие категории: Национальные комиссии по правам человека и офисы омбудсменов.

ФКПП требует от государств-участников уделять должное внимание Принципам ООН, относящимся к статусу и функционированию национальных учреждений для продвижения и защиты прав человека («Парижские Принципы»⁸¹).⁸² Однако это положение не стоит интерпретировать как основание для автоматического придания НУПЧ мандата НПМ. Скорее, оно должно служить руководством по основным вопросам и трудностям при назначении и учреждении НПМ.

7.2.1 Существующие НУПЧ

Назначение существующего НУПЧ в качестве НПМ⁸³ не должно рассматриваться государствами-участниками как недорогой способ выполнения своих обязательств по ФКПП. Предоставление дополнительного мандата существующему НУПЧ всегда требует дополнительных ресурсов, как человеческих, так и финансовых. ППП, в частности, утверждает, что важно различать общий мандат НУПЧ по правам человека и специализированный превентивный мандат НПМ⁸⁴. Несмотря на это, назначение уже существующего НУПЧ имеет ряд преимуществ. НУПЧ может полагаться на уже имеющееся доверие общественности и высокое признание как ключевого национального актора по правам человека.⁸⁵ Более того,

81 Парижские Принципы, Документ ООН. GA Res 48/134, 20 декабря 1993.

82 ФКПП, статья 18(4).

83 Албания, Армения, Азербайджан, Чили, Коста-Рика, Кипр, Чешская Республика, Дания, Эстония, Грузия, БЮР Македония, Мальдивские острова, Мали, Мавритания, Мексика, Молдова, Новая Зеландия, Польша, Испания, Швеция и Уругвай назначили либо учредили НУПЧ в качестве НПМ или его части. Дополнительную информацию см. на сайте www.apt.ch.

84 ППП, Второй ежегодный доклад Подкомитета по предотвращению пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, с февраля 2008 по март 2009 г, Документ ООН CAT/C/42/2, 7 апреля 2009, §49.

85 АПП, *National Human Rights Commission and Ombudsperson's Offices/ Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, АПП, Женева, январь 2008. Доступно на сайте www.apt.ch.

некоторые НУПЧ уже имеют накопленный опыт в сфере контроля над местами содержания под стражей. Поэтому многие государства-участники рассматривают этот вариант как политически целесообразный и сравнительно недорогой путь, который помогает избежать дублирования работы уже существующих учреждений.

Независимость является ключевым фактором для НПМов и, в этом отношении, ситуация с НУПЧ разнится. Некоторые НУПЧ получили независимость от исполнительной ветви своего правительства, в особенности, если их мандат был включен в национальную конституцию⁸⁶ и был приведен в соответствие с Парижскими Принципами. Как и в случае с новыми специализированными органами, крайне важно, чтобы НПМ воспринимались как независимые, легитимные и надежные органы. Однако некоторые НУПЧ не соответствуют требованиям ФПКПП; например, некоторые НУПЧ обладают полномочиями предоставлять правительству советы по вопросам общей политики в отношении прав человека и, исходя из этого, их членами могут быть представители правительства. Такой тип НУПЧ может не соответствовать требованиям ФПКПП к НПМам.⁸⁷

Назначение существующего независимого НУПЧ в качестве НПМ вызывает вопросы относительно мандата и методологии учреждения, а также его состава и ресурсов.

Во-первых, некоторые НУПЧ используют сугубо юридический подход при определении, соответствуют ли отдельные административные действия надлежащим административным процедурам и/или стандартам правосудия. Для них может оказаться трудным принять стратегический подход, которого требует ФПКПП, так как он включает в себя комментирование законопроектов и уже существующих законов, относящихся к мандату НПМ.⁸⁸

Во-вторых, мандат НУПЧ обычно довольно широк, в некоторых случаях он колеблется от продвижения прав человека до квазисудебных полномочий. Многим НУПЧ предоставляются полномочия

86 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 83.

87 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 82.

88 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 82.

для того, чтобы они могли получать и расследовать индивидуальные жалобы, касающиеся нарушений. ФПКПП проводит различие между регулярными посещениями во все места содержания под стражей с целью предотвращения текущего и будущего жестокого обращения с любым заключенным в этом месте, и посещениями к определенным людям с целью расследования уже имевших место случаев жестокого обращения. В то время, как на практике эти две функции могут пересекаться, проведением посещений только постфактум с целью расследования индивидуальных случаев обычно не удается достичь широкого превентивного эффекта, который является целью ФПКПП. ФПКПП также различает посещения, основной целью которых является защита заключенных от насилия, и в ходе которых может потребоваться защита от имени заключенных (то есть подход, основанный на правах человека), и посещения, в основном предназначенные для других целей (например, генеральные инспекции, проверка распоряжения финансами, либо уголовные или беспристрастные миссии по обнаружению фактов, которые являются частью судебного процесса).⁸⁹ Сочетание этих двух мандатов может представлять трудность для существующих НУПЧ.

В-третьих, многие НУПЧ уже осуществляют посещения в места содержания под стражей. В то время, как одни учреждения реагируют на индивидуальные жалобы и действуют на основе их, другие осуществляют посещения мест содержания под стражей с целью проанализировать тематические проблемы. Таким образом, предшествующего опыта в контроле над местами содержания под стражей может быть недостаточно, чтобы убедиться, что НУПЧ в состоянии осуществлять систематические превентивные посещения во все места содержания под стражей в соответствии с требованиями ФПКПП.⁹⁰

В-четвертых, характер НУПЧ (а особенно офисов омбудсменов) обычно подразумевает, что их члены и сотрудники – преимущественно юристы. Однако превентивный мандат НПМ требует

89 АПП, *NHRIs and Ombudspersons as NPMs*, с. 4.

90 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 83.

наличия экспертов из различных профессиональных сфер, в том числе из медицинской.⁹¹

В-пятых, характер превентивной работы НПМ подразумевает доступ к конфиденциальной информации, чему и должно отдаваться предпочтение.⁹² Обеспечение конфиденциальности этой информации может стать проблематичным для существующего учреждения, особенно в том случае, когда роль НПМ выполняется несколькими департаментами внутри одного учреждения.

Наконец, опыт показывает, что принятие нового, особого мандата может стать затруднительным для существующей НУПЧ с точки зрения процесса принятия решений и разделения задач и обязанностей внутри учреждения. Все эти рабочие аспекты необходимо принимать во внимание во время назначения НПМ.⁹³

Таким образом, если принимается решение о придании существующему НУПЧ статуса НПМ, почти всегда будет необходимо вводить поправки к законодательству, методологические и структурные изменения, а также предоставлять обеспечение дополнительными человеческими, материально-техническими и финансовыми ресурсами.

Одним из общепринятых практических решений является создание отдельного подразделения НПМ в рамках НУПЧ, что служит целью избежания путаницы между существующим мандатом учреждения и особым превентивным мандатом НПМ.⁹⁴ Однако мандат НПМ должен восприниматься как институциональный приоритет для НУПЧ в целом и быть неизменным с течением времени.

На **Мальдивских островах** Национальная комиссия по правам человека, после того, как она было назначена в качестве

91 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 83.

92 ФПКПП, статья 21. Дополнительную информацию см. в комментарии в главе II данного Руководства.

93 Дополнительную информацию по этой проблеме см. в разделе 6.3. главы V данного Руководства.

94 ППП рекомендует, чтобы при назначении существующего учреждения в качестве НПМ последний выделялся в отдельное образование или подразделение со своим персоналом и бюджетом. См. ППП, Третий ежегодный доклад, §51; и Раздел 6.1 главы V данного Руководства.

НПМ, создала специальное подразделение, состоящее из пяти сотрудников-профессионалов в разных областях. Для координации усилий НПМ и подразделений по работе с жалобами, были разработаны соответствующие процедуры с тем, чтобы обеспечить эффективное разделение задач и обязанностей, а также избежать возможного дублирования и упущений.

В Чехии роль НПМ отведена Государственному защитнику прав (офис омбудсмена). Для того, чтобы выполнять требование о многопрофильности команды, на условиях частичной занятости нанимаются специалисты, в том числе психологи и врачи, которые становятся частью команд, осуществляющих посещения. От этих экспертов требуется уважать правила действия и регламент Государственного защитника прав, в том числе и тех, что касаются конфиденциальности информации.⁹⁵

7.2.2 Новые НУПЧ

Существует несколько ситуаций, в которых отсутствие НУПЧ имеет значительное влияние на национальные дискуссии о назначении НПМ. Национальные акторы могут решить воспользоваться возможностями, которые предоставляет национальный диалог по ФПКПП и предложениях о назначении НПМ, чтобы учредить НУПЧ, которое примет мандат НПМ. И наоборот, продолжающиеся национальные дебаты по поводу учреждения НУПЧ могут стать удобной платформой для обсуждения назначения НПМ. Такова была ситуация в **Чили, Японии и Уругвае**.

Несмотря на отсутствие НУПЧ, некоторые государства-участники (например, **Швейцария**, учредившая Комиссию по Предотвращению Пыток в 2009 г.) решили отдать предпочтение назначению и созданию НПМов. Хотя новые НУПЧ могут столкнуться с такими же трудностями в принятии мандата НПМ, как и уже существующие, учреждение нового НУПЧ должно рассматриваться как возможность создать орган, полностью отвечающий требованиям ФПКПП. Учреждение нового НУПЧ позволяет учитывать специфику превентивного мандата НПМ и с самого начала развить необходимый подход.

⁹⁵ АПП, *Статус страны относительно ФПКПП*.

Когда высокопоставленные должностные лица принимают решение о типе НУПЧ (например, офис омбудсмена, национальная комиссия по правам человека или консультативный орган по правам человека), которое будет назначено в качестве НПМ, ключевыми вопросами для рассмотрения являются независимость и многопрофильный состав. Эти элементы будут влиять как на структуру и мандат НУПЧ, так и на процесс отбора членов и персонала. При создании нового органа все эти вопросы можно учесть в его мандате и законодательстве об учреждении, наравне с такими дополнительными требованиями ФПКПП к НПМам, как доступ ко всем местам содержания под стражей; доступ ко всей соответствующей информации и людям; иммунитеты для членов НПМ; защита от репрессалий для лиц (и организаций), которые сотрудничали с органом НПМ (либо органами); и полномочия давать советы по поводу законодательства и политических решений.

Наконец, во избежание путаницы между более широким мандатом НУПЧ и специфическим превентивным мандатом НПМ, нужно учредить соответствующие структурные и методологические процедуры. К примеру, может потребоваться создание специального подразделения НПМ или выделение финансовых средств для работы НУПЧ в качестве НПМ. Как и в случае с существующими НУПЧ, крайне важно, чтобы мандат НПМ воспринимался всеми НУПЧ как устойчивый институциональный приоритет.

7.3 НУПЧ плюс организации гражданского общества⁹⁶

Некоторые государства могут решить назначить уже существующее учреждение в качестве НПМ, одновременно с этим формально включая в его мандат организации гражданского общества, особенно в отношении превентивных задач по мониторингу. Это может стать эффективным путем решения вопроса ограниченности ресурсов и/или круга экспертов в случае мониторинга мест содержания под стражей. Процесс отбора организаций гражданского общества, помогающих исполнять роль НПМ, должен быть

⁹⁶ См. раздел 6.2 главы IV данного Руководства.

прозрачным и свободным от дискриминации, вне зависимости от того, идет ли речь об участии целых организаций либо о назначении отдельных экспертов.

Включение организаций гражданского общества также может помочь узаконить как мандат НПП, так и укрепить его надежность как учреждения – что немаловажно, так как организации гражданского общества обычно структурно независимы от правительства. Их участие может обеспечить более полное покрытие мест содержания под стражей на национальном уровне. В варианте ‘НУПЧ плюс организации гражданского общества’ последние обычно участвуют в программе посещения мест содержания под стражей и подготовке докладов. Для того, чтобы определить полномочия и обязанности организаций гражданского общества в отношении задач НПП, должны быть приняты и выполняться ясные процедуры. Более того, организациям гражданского общества, участвующим в выполнении задач НПП, должны быть предоставлены соответствующие гарантии, иммунитеты и права. И наконец, также должны быть учреждены процедуры, касающиеся конфиденциальности и обмена информацией.

Однако включение организаций гражданского общества может быть затруднительным, особенно если организация с солидным опытом посещения мест содержания под стражей имеет (либо имела) конфликтные отношения с правительством. Более того, у определенных акторов гражданского общества могут возникнуть трудности с заменой критического отношения по отношению к властям на диалог и сотрудничество, требуемые ФПКПП. Более того, стать формальной частью НПП означает также принять уставные положения, полномочия, структуру, финансы и обязанности НПП. Таким образом, некоторым самостоятельным объединениям гражданского общества может быть трудно принять требование действовать независимо от своих организационных интересов, особенно если им недостает операционной гибкости⁹⁷. Из этого следует, что для обеспечения четкого разделения ролей и обязанностей между главным учреждением НПП и организациями

97 АПП, *Civil society and National Preventive Mechanisms*, с. 13.

гражданского общества, которые разделяют его мандат, нужно ввести четкие соответствующие процедуры путем или законодательного закрепления, или формальных соглашений.

Во время ратификации Протокола Словения оговорила, что «компетенции и обязанности НПМ будут выполняться Омбудсменом по правам человека и, по договоренности с ним/ней, также неправительственными организациями».⁹⁸ Омбудсмен по правам человека отбирает НПО в рамках публичного тендера, открытого для всех НПО, зарегистрированных в Словении. Между Омбудсменом по правам человека и wybranными организациями гражданского общества заключаются договора сроком на один год;⁹⁹ далее вводятся процедуры, которые позволяют убедиться, что выбранные организации действуют в соответствии с положениями и инструкциями Омбудсмeна.¹⁰⁰ Посещения в места содержания под стражей проводятся смешанной командой, включающей в себя членов Офиса Омбудсмeна по правам человека и экспертов из трех выбранных организаций гражданского общества.

7.4 Децентрализованные органы

Государства-участники могут принять решение о назначении нескольких учреждений, разделяющих мандат НПМ. Такой вариант, разрешенный в статье 17, обычно выбирают государства с большой территорией или сложной структурой (например, федеральной либо децентрализованной). Государства могут выбрать уже существующие учреждения, создать новое либо несколько новых, либо выбрать комбинацию этих двух типов. Существует по меньшей мере четыре ключевых типа децентрализованных НПМов.

- **НПМ, основанные на географическом принципе**

Некоторые государства назначают несколько органов для принятия

98 Оговорка, сделанная Словенией по статье 17 при ратификации ФПКПП. Доступно на сайте <http://treaties.un.org>.

99 Выбранными учреждениями являются Словенский Красный Крест, Институт Примуса и Правовой Информационный Центр для НПО (Pravno-Informacijski Center Nevladnih Organizacij-Pic). См. АПП, *Статус страны относительно ФПКПП*.

100 Дополнительную информацию см. в разделе 6.3. главы V данного Руководства.

мандата НПМ – в соответствии с географическим разделением. Этот вариант больше подходит для больших и децентрализованных государств.

- **НПМ, основанные на принципе юрисдикции**

В федеральных государствах ответственность за места лишения свободы обычно подпадает под несколько юрисдикций (то есть под федеральную и местную). Поэтому государства могут решить назначить несколько органов, каждый из которых играет роль НПМа в определенной юрисдикции. В **Германии** было назначено два органа: Федеральное агентство по предотвращению пыток (Bundesstelle zur Verhütung von Folter) несет ответственность за мониторинг всех мест заключения под федеральной юрисдикцией, а Совместная комиссия земель (Kommission zur Verhütung von Folter) - под юрисдикцией земель.¹⁰¹

- **НПМ, основанные на тематическом принципе**

Некоторые государства решают назначить несколько органов для выполнения задач НПМ, каждый со своей сферой компетентности (то есть занимающихся подростками, мигрантами, полицией и др.). Каждое учреждение несет ответственность за контроль над местами содержания под стражей, подпадающих под их сферу компетентности (например, места задержания на полицейских участках, места содержания под стражей для подростков или дома престарелых). **Новая Зеландия** выбрала такой вариант и назначила четыре существующих учреждения¹⁰² в качестве НПМов; их работу координирует Новозеландская комиссия по правам человека, которая действует в качестве центрального НПМ. Офис Уполномоченного по делам ребенка отслеживает места содержания детей и молодежи; Инспектор по военным уголовным учреждениям контролирует соответствующую ситуацию с местами лишения свободы при министерстве обороны; Независимый институт по поведению полицейских властей отслеживает полицейские участки; а Офис Омбудсмана занимается

101 АПП, *Статус страны относительно ФКПП*.

102 Офис Омбудсмана, Независимый институт по поведению полицейских властей, Офис Уполномоченного по делам ребенка и Инспектор по военным уголовным учреждениям Офиса главного военного прокурора Вооруженных сил.

остальными местами лишения свободы, включая тюрьмы, центры содержания под стражей иммигрантов, медицинские и психиатрические центры, а также учреждения для подростков и молодежи.

- **Сочетание всех трех вариантов**

Также может быть выбрано сочетание географического, тематического принципов и/или принципа юрисдикции. Например, Великобритания назначила 18 существующих учреждений, работу которых координирует Инспекция тюрем ее Величества. Эти учреждения были выбраны на основе их профессиональной сферы и диапазона юрисдикции.¹⁰³

Главное преимущество в назначении нескольких учреждений для принятия мандата НПМ заключается в том, что так обеспечивается лучшее тематическое и региональное покрытие мест содержания под стражей. Однако и этот вариант не лишен противоречий. Он подразумевает хорошую координацию между органами с целью избежания упущений и/или дублирования задач и обеспечения согласованности стандартов и методологии. Общая система должна подлежать административному контролю, а также должна давать эффективные и стабильные результаты. Все учреждения, назначенные в качестве НПМов, должны соответствовать требованиям ФПКПП о независимости, ресурсах, полномочиях, гарантиях и иммунитетах. Более того, хотя бы один орган должен иметь полномочие наблюдать за местами, которые обычно не используются для содержания под стражей, но в которые фактически могут помещать людей под стражу с ведома или молчаливого согласия правительства. Хотя бы один орган должен играть четкую координирующую роль и обладать средствами проведения системного и секторального анализов, выработки рекомендаций, публикации ежегодного доклада, а также сотрудничать с ППП¹⁰⁴. Государства-участники также должны гарантировать «контакты между ППП и всеми подразделениями механизма».¹⁰⁵

103 АПП, *Статус страны относительно ФПКПП*.

104 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 89.

105 ППП, Третий ежегодный доклад, §53.

7.5 Другие органы

Некоторые существующие учреждения не могут самостоятельно выполнять мандат НПМ, однако могут играть важную роль в предотвращении пыток на национальном уровне путем предоставления информации и содействия работе НПМов либо дополняя проводимую ими работу. Такие учреждения могут включать в себя некоторые судебные органы, программы посещения независимых представителей местной общественности, а также НПО.

7.5.1 Судебные учреждения¹⁰⁶

Вовлечение судебной власти в процесс лишения свободы означает, что судебные учреждения могут не обладать правом выступать в качестве НПМов по причине потенциального конфликта интересов, когда те, кто обладает мандатом на принятие решений о лишении свободы также задействованы в мониторинге мест содержания под стражей. Заключительный параграф Преамбулы ФПКПП подчеркивает, что предназначение НПМов – быть «несудебным средством» предотвращения пыток. Это предполагает, что требуемая независимость включает в себя также и независимость как от судебной, так и исполнительной власти.

Конфиденциальная, независимая и несудебная сущность работы НПМ направлена на создание атмосферы открытости со стороны заключенных и чиновников в местах содержания под стражей. Если заключенные и члены персонала не уверены в том, что судебные власти не используют их показания в другом контексте, они могут быть не склонны открыто говорить о собственных нарушениях правил либо жаловаться на условия, а в случае сотрудников тюрьмы – признавать наличие проблем¹⁰⁷. Таким образом, конфликт интересов может возникать, если судебные власти также выполняют функции НПМ. Целью ФПКПП было открыть места содержания под стражей для наблюдателей извне и для анализа со стороны

¹⁰⁶ АПП, *Руководство по НПМ*, с. 86.

¹⁰⁷ Обратите внимание, что согласно статье 21(2) ФПКПП и при наличии согласия соответствующего лица, НПМ может законно передать любую полученную информацию, содержащую заявление о пытке, компетентным властям для дальнейших действий. Дополнительную информацию см. в комментарии к главе II данного Руководства.

экспертов ряда профилей. Этот превентивный/политический подход отличается от юридического подхода судебного приговора «постфактум», который характерен для работы всей судебной системы. Тем не менее, судебные учреждения, осуществляющие мониторинг за местами содержания под стражей, играют важную роль в предотвращении пыток и могут, таким образом, быть идеальными партнерами для НПМов на национальном уровне.

7.5.2 Программы посещения независимых представителей местной общественности

Программа посещения независимых представителей местной общественности изначально может также показаться подходящим инструментом. Программы посещения независимых представителей местной общественности содействуют инспекциям в места содержания под стражей (обычно тюрьмы либо полицейские участки), которые проводят индивидуумы (некоторые из них – волонтеры) из местных сообществ. За посетителями обычно закрепляют определенное место содержания под стражей, которое они посещают на регулярной и частой основе с целью сбора жалоб и проверки условий обращения с заключенными. Таким образом, они могут приобрести глубокие знания о функционировании и управлении места содержания под стражей, а также о положении содержащихся в нем людей.

Однако и в этой системе есть определенные ограничения по отношению к критериям ФПКПП. Поскольку программы посещения независимых представителей местной общественности обычно прикреплены к определенному месту содержания под стражей, им может не хватать объективности и профессионального дистанцирования, необходимых для вовлечения в конструктивный диалог по выполнению рекомендаций в масштабах всей системы. Более того, программы посещения независимых представителей местной общественности обычно больше сконцентрированы на частоте посещения, чем на развитии анализа всей системы. Поэтому обеспечение единообразия стандартов, рабочих методов и рекомендаций представляется затруднительным. Более того, для большинства таких посещения привлекаются некомпетентные волонтеры,

которые не могут обладать привилегиями и иммунитетами, требуемыми ФПКПП. Наконец, у таких программ может не хватать полномочий для представления замечаний и комментирования законопроектов и уже принятых законов, связанных с ФПКПП.

Внесение изменений в программы посещения независимых представителей местной общественности часто существенно уменьшает число возможных участников, особенно когда эти изменения предусматривают наличие профессиональной квалификации как предпосылку для участия, так как это наносит серьезный удар по цели – широкому покрытию и высокой частоте посещения такого рода программы. Несмотря на это, посетители из местных сообществ могут стать отличными внешними источниками информации для НПМов. Они часто могут являться сетью внешнего наблюдения, помогающей НПМ стратегически и эффективно применять свои профессиональные знания, компетенцию и законодательные полномочия.

Посетители из местных сообществ также могут дополнять работу, проводимую профессиональными мониторинговыми органами, вовлеченными в выполнение мандата НПМ. В таких случаях независимые посетители помогают обеспечить прозрачность соответствующего места содержания под стражей путем обеспечения там постоянного присутствия извне. Чаще всего посетители в рамках программ посещения независимых представителей местной общественности находятся в наилучшем положении для сбора жалоб; последние далее можно довести до сведения других органов, которые, в свою очередь, могут проводить более тщательные посещения.

В ЮАР Судебная инспекция тюрем обладает полномочием осматривать тюрьмы с целью докладывания об обращении с заключенными и условиях их содержания под стражей. Учреждение регулярно назначает Независимых посетителей исправительных центров¹⁰⁸. Назначения совершаются в ходе консультаций с

¹⁰⁸ По состоянию на 31 марта 2009 г, в масштабе всей страны был назначен 191 Независимый посетитель на основе трехгодичного контракта. См. Инспектирующий судья тюрем, Годовой доклад за период с 1 апреля 2008 г. по 31 марта 2009 г. Доступно на сайте <http://judicialinsp.pwv.gov.za/Annualreports/Annual%20Report%202008%20-%202009.pdf>.

организациями местных сообществ обычно после публичного набора. Посетители получают жалобы путем частных бесед с заключенными, а затем сообщают о них через электронную систему в Офис инспектирующего судьи, который позже может осуществить последующее тщательное посещение. Собранные данные также позволяют Офису инспектирующего судьи определять системные проблемы.

7.5.3 НПО¹⁰⁹

На первый взгляд, НПО кажутся хорошими кандидатами для назначения на роль НПМ. Некоторые НПО проводят превентивные и мониторинговые посещения в места содержания под стражей и, по определению, в целом обладают структурной независимостью от исполнительной власти. Однако уставные положения, полномочия, структура и финансы, которые включает в себя назначение, также подразумевают обязанности и отсутствие гибкости, а это может показаться неприемлемым для НПО (и ее членов), а также поставить под угрозу ее деятельность в рамках кампаний по мобилизации общества и воздействия на власти. Более того, для НПО может оказаться затруднительным принять стратегию диалога и сотрудничества с властями, особенно когда они имеют достаточно противоречивые отношения с правительственными структурами. Но, несмотря на то, что НПО сами по себе не представляют подходящего варианта для НПМ, они могут дополнять и поддерживать работу НПМ, как было продемонстрировано в варианте 'НУПЧ плюс организации гражданского общества'.¹¹⁰

Поэтому НПО могут подходить для осуществления другой деятельности в рамках НПМов. Эти виды деятельности включают в себя участие в дискуссиях о выборе членов НПМ, а также предоставление обучения и экспертных знаний будущим членам и персоналу НПМ. НПО часто играют роль «сторожевой собаки», обеспечивая внешнее наблюдение для достижения подотчетности, особенно путем

¹⁰⁹ АПП, *Руководство по НПМ*, с. 84.

¹¹⁰ Дополнительную информацию см. в разделе 7.3 этой главы; разделы 6.3 и 7.3 главы V данного Руководства, и АПП, *Гражданское общество и Национальные Превентивные Механизмы*.

Руководство ФПКПП по предотвращению пыток

контроля за выполнением рекомендаций и проведения наблюдения за аспектами деятельности соответствующего НПМа, включая:

- их доступ к людям, местам и информации;
- эффективность мониторинга мест содержания под стражей; и
- то, как гражданское общество, лица, лишённые свободы, и власти, ответственные за содержание под стражей, воспринимают работу НПМ.

Непрерывная внешняя оценка, которую могут предоставить НПО, заставляет НПМы предпринимать действия, чтобы исправлять недостатки. Эти данные также могут быть далее переданы на рассмотрение ППП.

Необходимо подчеркнуть, что назначение и создание НПМ никогда не следует рассматривать как возможность закрыть места нахождения под стражей для внешнего наблюдения со стороны НПО и других организаций гражданского общества.

8. Законодательное закрепление мандата НПМ

После того, как проведенные консультации определили будущий тип организационной формы НПМ, следующим шагом является создание проектов предложений для законодательного учреждения НПМ, либо в конституционном, либо в законодательном тексте¹¹¹. Конституционная основа является предпочтительней обычного законодательства, или даже декрета, так как она придает учреждению дополнительную независимость¹¹². Чрезвычайно важно, чтобы закон определял роли и обязанности НПМ, особенно когда речь идет о создании нескольких учреждений для выполнения мандата НПМ. Также необходимо четко определить тот факт, что мандат НПМ носит превентивный характер.

В зависимости от того, решено ли назначить уже существующий орган, либо создать новый, может потребоваться внести поправки

111 Парижские принципы, *Компетенции и обязанности*, §2.

112 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 39.

в существующие законы или подготовить проекты новых. В любом случае, закон, учреждающий НПМ, должен охватывать все ключевые элементы, предусмотренные ФПКПП. АПП предоставила детальное объяснение этих положений в своем Руководстве по НПМ. Ниже приводится изложение ключевых требований для обеспечения эффективности НПМов.¹¹³

- Мандат и полномочия¹¹⁴ - Независимость НПМ будет поставлена под сомнение, если исполнительная власть обладает юридической силой изменять его мандат, состав и полномочия, а также распускать или заменять его по своему усмотрению.
- Состав¹¹⁵ - Учредительное законодательство НПМ должно включать в себя особые положения, касающиеся состава органа, отражая потребность присутствия в его составе многопрофильных экспертов, имеющих отношение к предотвращению пыток, представителей обоих полов, а также представителей ключевых этнических групп и меньшинств страны.
- Финансирование¹¹⁶ - Так как независимость и достаточное финансирование являются крайне важными для обеспечения как операционной самостоятельности, так и независимого принятия решений, законодательство должно определять источник и природу финансирования НПМ, включая ежегодные процедуры распределения бюджета, публичный отчет и процедуры аудита, а также независимость от исполнительного контроля.
- Иммунитеты и привилегии для членов¹¹⁷ - Согласно статьям 21 и 35 ФПКПП, законодательство должно обеспечить защиту членам НПМ в форме иммунитета от личного

113 См. раздел 5.1 этой главы для более детального рассмотрения этих вопросов. См. также комментарий в различных статьях, указанных ниже в главе II данного Руководства.

114 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 39.

115 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 52.

116 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 47.

117 АПП, *Руководство по НПМ*, с. 42.

ареста либо заключения под стражу и против конфискации либо контроля над бумагами и документами; членам НПМ должны быть также гарантированы невмешательство в переписку; защита от судебного иска за слова, произнесенные либо написанные, и исков, связанных с выполнением их обязанностей. Исключения из общих правил обыска и конфискации на основании уголовного, гражданского либо административного права также могут быть необходимы, чтобы защитить конфиденциальную информацию от возможности раскрытия.

- Продолжительность обязанностей, назначение, процедуры отпуска и апелляций, а также критерии для членов¹¹⁸ - Для обеспечения независимости НПМ законодательство должно охватывать, помимо всего прочего, процедуры отбора его членов; вопросы личной независимости членов и учреждений от государственных властей; методы для решения проблемы несовместимости функций; методы избежания противоречий с исполнительной властью; вопросы прозрачности и необходимости непрерывного диалога с компетентными органами; а также операционную самостоятельность в назначении персонала. Для членов НПМ также важно иметь гарантии против необоснованного выселения на время исполнения своих обязанностей.

В некоторых случаях консультации по законодательству завершаются еще до того, как начинаются парламентские дебаты по вопросу НПМ. Одни и те же субъекты должны иметь возможность комментировать законопроекты до и после их представления парламенту, чтобы убедиться в том, что закон, принятый в конечном итоге, существенно не отличается от предложенных проектов. Те акторы, которые готовили проекты предложений для НПМ, должны быть включены во все стадии законодательного контроля, в том числе те, когда предложение изучается соответствующими парламентскими комиссиями (например, комитетами по правам человека).

¹¹⁸ АПП, *Руководство по НПМ*, с. 41; и ППП, Третий ежегодный доклад, §52.

В **Парагвае** и **Того** рабочие группы по ФПКПП (которые включали в себя представителей Министерств иностранных дел и юстиции, НУПЧ, а также организации гражданского общества) были сформированы для подготовки проектов законов по ФПКПП. В **Гондурасе** Национальный конгресс официально признал необходимость широкого и недискриминационного процесса подготовки закона по учреждению НПМ страны. Конгресс привлек большое количество заинтересованных лиц в процесс подготовки законопроекта по НПМ, который был принят в сентябре 2008 г.¹¹⁹ В **Аргентине** члены Конгресса находятся в процессе рассмотрения законопроекта по НПМ, подготовленного платформой гражданского общества. Данный законопроект также включает в себя некоторые элементы из двух дополнительных предложений, представленных другими заинтересованными лицами.

После окончания процесса назначения НПМ, его развитие становится постоянным обязательством соответствующего государства-участника. Государство-участник должно информировать ППП, когда соответствующие законы вступают в силу. Это упрощает прямой контакт между назначенным НПМ(ами) и ППП, в соответствии с обязанностями государств-участников по ФПКПП.

В зависимости от того, насколько детальным является документ по НПМ, включенный в законодательство, для регулирования практических элементов будущей работы НПМ может также потребоваться принятие закона или программы по применению. Как отмечалось выше¹²⁰, крайне важно, чтобы НПМ были обеспечены достаточными человеческими, финансовыми и материально-техническими ресурсами для независимого выполнения своего мандата. Разработчики законодательства НПМ и другие ключевые акторы должны оставаться мобилизованными и, стоя на страже интересов НПМ, следить за его выполнением.

119 За подготовительными встречами с заинтересованными сторонами в ноябре 2007 г. последовала подготовка законопроекта, учреждающего НПМ. По нему были проведены дебаты в Конгрессе, а в сентябре 2008 г. он был окончательно принят.

120 См. раздел 5.1 этой главы; а также раздел 5 главы V данного Руководства.

9. Меры по ратификации ФПКПП и назначению НПМ

1. Внести ФПКПП в политическую повестку дня.
2. Решить вопрос о времени ратификации и выполнения ФПКПП.
3. Провести оценку существующих контрольных органов и нанести на карту все места содержания под стражей.
4. Способствовать постоянному диалогу между заинтересованными сторонами путем:
 - Включения акторов, задействованных в предупреждении пыток, в национальный диалог по ФПКПП, и
 - Консультаций по вариантам НПМ.
5. Рассмотреть варианты НПМ:
 - Новый специализированный орган.
 - НУПЧ.
 - НУПЧ плюс организации гражданского общества.
 - Децентрализованные органы.
6. Законодательно закрепить мандат НПМ.

Глава V

Операционное функционирование НПМ

Содержание

1. Введение
2. Создание НПМ: первые шаги
3. Рабочие методы
4. Деятельность в рамках НПМ
5. Ресурсы
6. Внутренняя организация
7. Отношения с внешними акторами
8. Результаты действия НПМ

1. Введение

Предыдущая глава описывала процесс ратификации ФКПП и назначение национального превентивного механизма (НПМ). Настоящая глава будет посвящена следующей фазе данного процесса. Она имеет целью изучение практических вызовов, ассоциируемых с организацией и функционированием НПМ. Исследование операционных аспектов работы существующих НПМ особенно полезно для тех НПМ, которые делают первые шаги по выполнению своих мандатов. Цель главы — помочь таким НПМ, а также внешним заинтересованным сторонам оценить свою работу и способ действий. Тем не менее, данная глава также может быть полезной на стадии назначения НПМ, с точки зрения оценки существующих органов и/или определения критериев для учреждения новых.

Как явствует из названия «Предварительных руководящих принципов для текущего развития Национальных превентивных механизмов» («Предварительные руководящие принципы»¹), Подкомитет по предупреждению пыток (ППП)² считает, что создание эффективного НПМ следует рассматривать как процесс, который будет развиваться и совершенствоваться со временем. Вследствие этого, данная глава исследует примеры успешного опыта с целью содействия назначенным НПМ в определении аспектов их функционирования, которые могут нуждаться в совершенствовании для обеспечения более эффективной работы. Тем не менее, так как ФКПП вступил в силу только в 2006 году, его выполнение находится на ранней стадии. Следовательно, только ограниченное число НПМов могут быть включены в исследование.

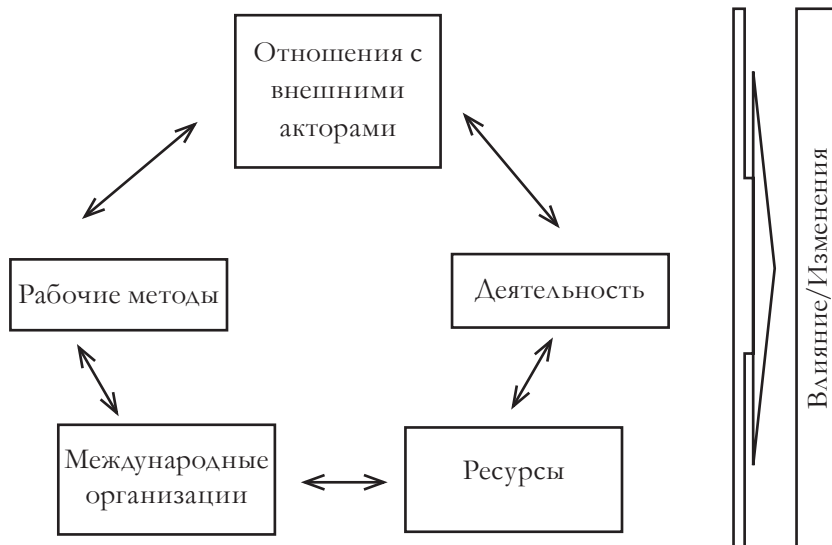
АПП разработала целостную аналитическую основу для рассмотрения основных аспектов функционирования НПМ³. Этот аналитический инструмент состоит из пяти взаимосвязанных задач. Проблема независимости присутствует во всех пяти. Как говорилось в главе IV данного Руководства, независимость должна быть закреплена в законодательной основе для НПМ.

1 См. Приложение 2.

2 Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ППП).

3 Первоначальная версия инструмента была разработана совместно АПП и ТС-Teamconsult, швейцарско-немецкой компанией, которая специализируется на институциональном развитии. Впоследствии он был усовершенствован на встрече в Женеве в марте 2009.

Элементы функционирования НПМ



Рабочие методы	Превентивный подход, методология посещений (конфиденциальные беседы, выбор задержанных, доступ к архивам и учетным книгам, перекрестный контроль информации, и т. д.), превентивный анализ вне посещений.
Деятельность	Посещения, доклады по результатам посещений и рекомендации, ежегодные доклады, замечания по существующей законодательной базе или законопроектам.
Ресурсы	Человеческие ресурсы (члены, персонал, эксперты), финансовые ресурсы (бюджет, процедура принятия бюджета), материально-техническое обеспечение (офисы, оборудование).

Международные организации	Структура, роли и обязанности, внутренние процедуры (в зависимости от типа НПМ: национальные институты по правам человека (НИПЧ), различные НПМ, НИПЧ и организации гражданского общества и т. д.).
Отношения с внешними акторами	Власти (по отношению к независимости НПМ, сотрудничество), средства массовой информации, гражданское общество, ППП, международные и региональные организации, другие НПМ.
Влияние	Результатом работы НПМ должны быть позитивные изменения в усилиях по предупреждению пыток; содействие уменьшению рисков пыток и других форм жестокого обращения (в том числе через усиление стандартов), а так же улучшению как условий заключения, так и отношения к лицам, лишенным свободы.

Перед рассмотрением аналитических основ с практической точки зрения, будет полезно обратить внимание на детали двух ключевых операционных проблем: организации НПМ и начала их работы.

2. Создание НПМ: первые шаги

Как обсуждалось в конце Главы IV, назначение НПМ должно быть закреплено либо в Конституции государства-участника либо в его законодательстве; правовая основа для НПМ должна обеспечить ключевые гарантии и полномочия, необходимые для выполнения НПМ своего мандата.

Осуществление этой правовой основы создания НПМ является особенно сложной задачей тогда, когда создается новый специализированный орган для выполнения мандата НПМ⁴. Выбор членов НПМ имеет здесь особое значение, так как первые члены будут

⁴ См. раздел 7.1 Главы IV

нести ответственность за установление законности, репутации и независимости нового органа. Первоначальное финансирование должно быть достаточным для обеспечения эффективного функционирования НПМ. После того, как решены вопросы с отбором членов и обеспечением финансирования НПМ, должны быть предприняты важные последующие шаги в отношении материально-технических ресурсов (офисов, персонала). Особенно важна внутренняя организация и развитие методов работы: утверждение внутренних процедур и создание программы работы с соответствующими методологиями.

В случае, когда существующая организация назначается как НПМ, не следует предполагать, что мандат НПМ может быть автоматически эффективно реализован в рамках существующих в организации правовых основ, бюджета, структуры и методов работы. Как отмечалось в Главе IV (раздел 7.2.1), существующие учреждения, как правило, должны будут внести изменения в свою правовую основу и осуществить ключевые операционные изменения (в отношении персонала, финансирования, организационных приоритетов, методологии и т.д.), с тем, чтобы взять на себя мандат НПМ. Таким образом, учреждения должны оценить свою деятельность в свете требований ФПКПП, при этом особое внимание следует обратить на следующие аспекты:

- выявление ресурсов, выделенных специально для НПМ, и необходимость выделения дополнительных ресурсов (человеческих, материально-технических и финансовых);
- определение внутренней организации (структуры) учреждения, в частности, в отношении того, какой отдел(ы) будет осуществлять задачи НПМ;
- определение методов работы НПМ, особенно в отношении адаптации к превентивному подходу.

Начальный этап создания НПМ является ключевым, так как на этой стадии процесса определяются и устанавливаются многие важные институциональные особенности. Однако развитие НПМ - это поступательный процесс: НПМ не может работать в полном объеме с первого дня создания. Периодический обзор различных

аспектов работы и функционирования НПМ, на основе пяти взаимосвязанных задач аналитической основы, имеет решающее значение для установления направления развития.

3. Рабочие методы

В соответствии со статьями 3 и 17 ФПКПП⁵, НПМы создаются с целью предотвращения пыток и других форм жестокого обращения на национальном уровне. Они выполняют этот мандат путем проведения регулярных посещений мест лишения свободы, представления докладов и вынесения рекомендаций о существующем законодательстве или законопроектах соответственно статье 19 ФПКПП⁶. Таким образом, методы работы НПМ должны отражать тот факт, что этот широкий превентивный подход выходит за рамки посещения мест содержания под стражей.

3.1 Превентивный подход

В статье 4(1) ФПКПП говорится, что «Посещения осуществляются с целью усиления, при необходимости, защиты таких лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания». Таким образом, превентивный подход НПМ вращается вокруг выявления и анализа факторов, которые могут прямо или косвенно увеличить или уменьшить риск применения пыток и других видов жестокого обращения. Он направлен на систематическое уменьшение или устранение факторов риска и укрепление защитных факторов и гарантий. Мандат НПМ отличается от других органов, работающих против пыток на национальном уровне, по ряду ключевых аспектов.

5 См. комментарии к статьям 3 и 17 в главе II данного Руководства.

6 См. комментарий к статье 19 в главе II данного Руководства.

Широкий подход к правам человека:	НПМ должны принимать меры для предотвращения пыток и жестокого обращения через защиту человеческого достоинства с широкой точки зрения на права человека.
Дальновидность	Вместо того, чтобы документировать или расследовать примеры прошлых действий или бездействий, превентивный подход НПМ направлен на выявление возможных рисков и ранних признаков того, что та или иная ситуация может перерасти в жестокое обращение или пытки.
Общесистемный анализ	Вместо того, чтобы пытаться разрешать отдельно взятые ситуации, превентивный подход НПМ анализирует системы лишения свободы для выявления коренных причин нарушений.
Совместный подход	Превентивный подход НПМ не ставит своей целью осудить ситуацию, но, скорее, направлен на её улучшение путем конструктивного диалога, предлагаемых гарантий и других мер.
Целостный подход	Превентивный подход НПМ подразумевает целостное изучение факторов риска в обществе в целом, а не только в местах лишения свободы.
Долгосрочная перспектива	Превентивный подход требует времени; только в редких случаях он приводит к немедленному получению результатов и изменений.

3.2 Методология посещений⁷

Посещения являются единственным средством для получения информации из первых рук об обращении с задержанными, условиях их содержания и функционировании мест содержания под стражей.

⁷ Для дополнительной информации по данной проблеме см. АПП, *Monitoring Places of Detention: a practical guide*, АПП, Женева, апрель 2004. www.apt.ch.

В ходе посещений, НПМ изучает все аспекты мест содержания под стражей: материальные условия, гарантии и меры защиты, процедуры, медицинские услуги, условия работы сотрудников, отношения среди заключенных, отношения заключенных с персоналом, и так далее. Роль управляющего звена и руководства в каждом конкретном месте содержания под стражей является ключевой и может иметь значительное влияние на атмосферу и функционирование учреждения. Таким образом, в ходе посещения необходимо также внимательно изучать работу администрации. Этот анализ должен учитывать внутреннюю политику, приказы, реестры и документацию, процесс управления, внутреннюю коммуникацию, иерархические структуры, обучение и повышение по службе.

Текст ФКПП указывает на ряд полномочий и гарантий для НПМ, которые дают им возможность осуществлять посещения мест содержания под стражей. Эти полномочия должны полностью осуществляться НПМ во время посещений и в отношениях с властями. В соответствии со статьей 20 (с) ФКПП, НПМы должны иметь доступ во все места, где содержатся лица, лишены свободы⁸. Они должны иметь право проводить посещения без предупреждения; хотя на практике некоторые посещения могут быть объявлены заранее, по практическим соображениям (например, для обеспечения присутствия лица, ответственного за учреждение). ФКПП также предусматривает:

- частные беседы с задержанными и свободу в выборе лиц для бесед (в соответствии со статьями 20(d) и 20 (e));
- доступ ко всем сооружениям и объектам в местах содержания под стражей (в соответствии со статьей 20 (с)); и
- доступ ко всей информации, относящейся к местам содержания под стражей и лицам, лишенным свободы (в соответствии со статьей 20 (b)).

Частные беседы с лицами, лишенными свободы, лежат в основе превентивного мониторингового процесса. Индивидуальные беседы должны проводиться вне пределов слышимости и, по

⁸ См. комментарий к статье 20 в главе II данного Руководства.

возможности, видимости персонала и других лиц, лишенных свободы⁹. НПМ также может проводить групповые интервью в качестве средства сбора общей информации и взаимодействия с большим числом заключенных. Однако, щепетильные вопросы (такие, как, например, обращение с заключенными, отношения среди заключенных, или отношения с сотрудниками), не должны обсуждаться в ходе коллективных бесед. Право самостоятельно выбирать лиц для беседы является важным полномочием. НПМы должны не только проводить беседы с лицами, указанными органами власти, или теми, кто сам просит о таком разговоре, но также и активно и произвольно выбирать значительное число лиц, лишенных свободы, для дополнительных собеседований.¹⁰

В ходе своих посещений, НПМы должны иметь доступ ко всем соответствующим архивам и реестрам¹¹. Доступ к отдельным медицинским архивам потребует согласия заинтересованного лица. Однако в случае аудиторского подхода, НПМ может просматривать многочисленные медицинские архивы при условии, что персональные данные скрыты. Конфиденциальная информация и потенциально секретная информация должна быть защищена.¹²

Превентивные посещения мест содержания под стражей требуют постоянной перекрестной сверки информации из одного источника с информацией из других источников, в том числе и эмпирических наблюдений. Информация, полученная в ходе индивидуальных интервью, может быть перепроверена посредством изучения архивов и учетных книг, в ходе бесед с сотрудниками, а также через

9 См. комментарий к статье 14 в главе II данного Руководства; и раздел 4.5.3 Главы III.

10 Для дополнительной информации по отбору заключенных см. АПП, *Detention Monitoring Briefing No 2: The Selection of Persons to Interview in the Context of Preventive Detention Monitoring*, АПП, Женева, 2009. www.apt.ch.

11 ФПКПП, статья 20.

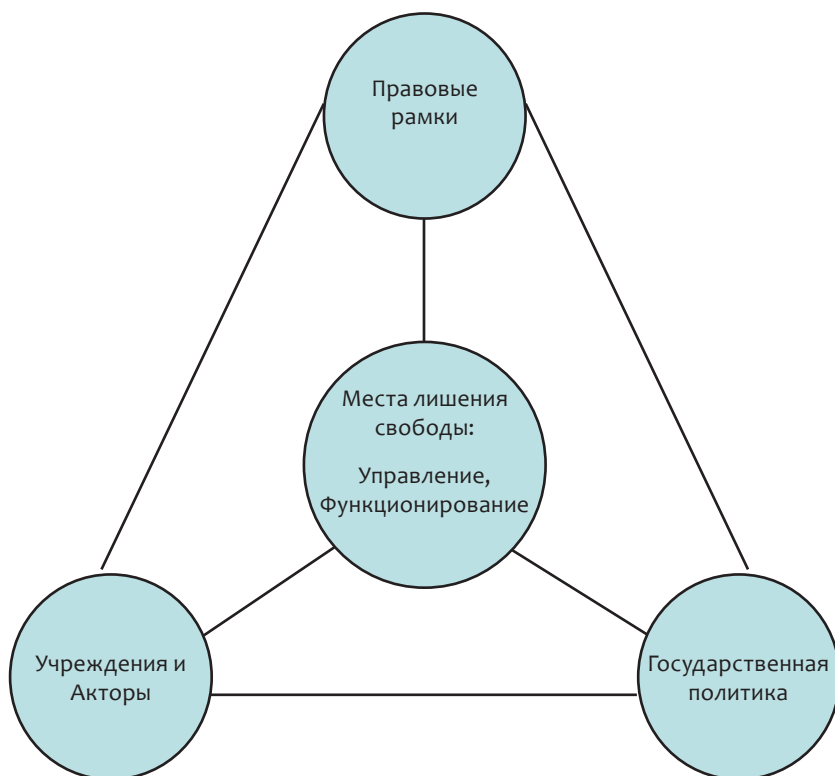
12 В статье 21(2) Факультативного протокола говорится, что «Конфиденциальная информация, собранная национальным превентивным механизмом, не подлежит разглашению. Данные личного характера публикуются только с прямо выраженного согласия соответствующего лица.». Для получения дополнительной информации см. комментарий к статье 21 Факультативного протокола в главе II данного Руководства.

прямые замечания, сделанные посетителями (то, что они слышат, видят, чувствуют на запах, вкус, осязают). Процедуры в местах содержания под стражей также должны подвергаться проверке (например, даты помещения под стражу и дисциплинарные процедуры, распределение продовольствия, процедуры рассмотрения жалоб, чрезвычайных ситуаций, а также доступ к медицинским услугам).

3.3 В дополнение к посещению мест содержания под стражей

Посещения мест содержания под стражей позволяют НПМ получать информацию из первых рук. Тем не менее, они представляют собой только первый шаг целостной превентивной стратегии. НПМы должны выходить за рамки фактов, обнаруженных в местах содержания под стражей, чтобы попытаться определить возможные причины проблем и риск подвергания пыткам и другим видам жестокого обращения. Проблема, выявленная в ходе посещения в места содержания под стражей, может быть результатом внешних факторов, и поэтому для НПМ большое значение имеет анализ правовой базы, государственной политики, а также соответствующих институтов и заинтересованных сторон.

Целостный подход к предотвращению пыток



НПМы должны анализировать национальные правовые рамки, которые регулируют как процесс лишения свободы, так и отправление правосудия. Это требует рассмотрения международных обязательств, взятых государством, и других применимых международных стандартов по правам человека (то есть обязательства в рамках обычного права). НПМы должны анализировать соответствие национальной правовой системы (законов и нормативных актов) международным обязательствам и активно предлагать изменения, поправки или элементы нового законодательства (при необходимости). Это является неотъемлемой частью мандата НПМ.

В рамках комплексного анализа, НПМы должны также рассматривать государственную политику и политические стратегии, поскольку они могут иметь важное прямое или косвенное воздействие на предупреждение пыток. НПМы должны восприниматься как независимые и аполитичные; следовательно, они не должны принимать чью-либо сторону в политических прениях, а только анализировать проблемы, которые могут положительно или негативно влиять на права человека в местах лишения свободы. Этот анализ должен стать частью стратегии выявления возможных факторов риска и коренных причин применения пыток и других форм жестокого обращения. Должна быть рассмотрена генеральная государственная политика (например, следует определить, существуют ли эффективный национальный план действий в сфере прав человека и, если да, то как это может отразиться на работе НПМ). Конкретные подходы государства, которые непосредственно влияют на содержание под стражей, также должны приниматься во внимание, в особенности государственная политика в области преступлений (например, «политика нулевой толерантности»), в отношении лиц, употребляющих наркотики, правосудие по делам несовершеннолетних и иммиграции. Кроме того, стоит обратить внимание и на другие области политики, которые кажутся лишь косвенно относящимися к предотвращению пыток или лишению свободы, а именно такие, как политика психического здоровья и общественная политика в области здравоохранения (например, в связи с ВИЧ инфицированными).

Учреждения и акторы, которые занимаются осуществлением правовой базы и государственной политики, также должны оцениваться с превентивной точки зрения. Индивидуальные места содержания под стражей являются частью больших административных образований (например, полиции, пенитенциарной, иммиграционной и/или психологической служб). Эти службы/отделы существуют при министерствах, которые определяют направление политики правительства. Анализ институциональных рамок должен охватывать как соответствующие службы и министерства, так и принимать во внимание институциональную культуру и философию служб/министерств, их внутреннюю структуру и функционирование;

процедуры и содержание набора кадров и профессиональной подготовки; существование и функционирование механизмов внутреннего надзора, институциональные руководящие принципы, процедур и правила, а также человеческие, материально-технические и финансовые ресурсы. Также необходимо учитывать другие учреждения и субъекты, в частности, судебные органы и органы прокуратуры, . Наконец, должны быть изучены формы взаимодействия (формальные и неформальные) между различными институтами.

Таким образом, превентивная стратегия НПМ требует целостного подхода, который выходит за рамки реальной ситуации и функционирования мест содержания под стражей, в целях комплексного анализа возможных причин пыток и других видов жестокого обращения.

Методы работы: ключевые элементы

- Методология, используемая во время посещений, в том числе индивидуальные интервью с лицами, лишенными свободы, просмотр учетных книг, и перекрестная сверка информации
- Анализ управления и администрации мест содержания под стражей во время посещений
- Анализ государственной политики, правовых и институциональных рамок

4. Деятельность в рамках НПМ

Деятельность НПМ должна представлять собой реальные результаты работы, включая в себя все мероприятия, проводимые НПМ при осуществлении своего мандата. Согласно статье 19 ФПКПП, в сочетании со статьями 1 и 4, НПМ следует проводить следующие мероприятия:

- осуществление регулярных посещений всех мест, где содержатся лица, которые являются или могут быть лишены свободы, подпадающих под юрисдикцию и контроль соответствующего государства-участника;
- создание докладов о посещениях и рекомендаций;
- создание ежегодных докладов; и
- составление замечаний и рекомендаций по соответствующему законодательству.

4.1. Посещения

Основное направление деятельности для НПМ проведение регулярных профилактических посещений во все места, где содержатся лица, которые являются или могут быть лишены свободы, подпадающие под юрисдикцию и контроль соответствующего государства-участника. Объем мест для посещения широк, так как определение «мест содержания под стражей» в статье 4 ФПКПП очень широко. НПМы должны посещать все места, где содержатся лица, лишённые свободы, в том числе традиционные места содержания под стражей (например, полицейские участки, тюрьмы для осужденных и/или задержанных лиц) и нетрадиционные места (например, международные порты, места содержания под стражей в военных лагерях, дома социальной помощи, центры для мигрантов, психиатрические учреждения, и транспортные средства).

В маленьких странах с ограниченным числом мест содержания под стражей, НПМ должен быть в состоянии осуществлять регулярные и частые визиты в каждое место каждый год¹³. Однако, учитывая масштабы мандата НПМ, большинству НПМ будет

¹³ В Лихтенштейне и на Мальте, например, есть только одна главная тюрьма и несколько других мест содержания под стражей.

трудно осуществлять частые регулярные посещения всех мест, где содержатся лица, лишённые свободы. Таким образом, большинству НПМ будет необходимо выбирать определённые места для посещения каждый год, а также устанавливать определённую минимальную частоту для посещения каждого места. В случае существования нескольких НПМов, и особенно тогда, когда каждый НПМ фокусируется на конкретном типе места содержания под стражей, количество мест для посещения для каждого из них уменьшается и, таким образом, упрощается процесс посещений в целом¹⁴. Однако, большинству НПМов будет по-прежнему необходимо определять общую программу посещений. Это также предусмотрено статьёй 20(е) ФПКПП, которая гарантирует НПМам свободу выбора мест для посещения.

Определение программы посещений в идеале является частью целостного стратегического планирования. Важно то, чтобы НПМы, особенно на ранней стадии своего развития, четко определили цели и стратегии и приняли план соответствующих действий. НПМы в **Коста-Рике** (*Defensoría de los Habitantes*) и на **Мальдивских островах** (Национальная комиссия по правам человека) воплотили осуществление такого стратегического планирования в проекты планов действий НПМ.¹⁵

В качестве ключевого первого шага, определение программы посещений требует тщательного документирования или инвентаризации всех мест содержания под стражей в стране. В идеале, этот перечень должен быть создан на стадии назначения НПМ, чтобы быть доступным к началу работы НПМ.¹⁶

14 В Новой Зеландии существует четыре НПМ. Один из НПМ, Инспектор по военным уголовным учреждениям, несет ответственность за посещение объектов вооружённых сил (служебное исправительное учреждение) и небольшого количества камер для задержания на каждой базе/лагере.

15 Этим процессам способствовала АПП. Семинар по стратегическому планированию был проведён в Коста-Рике в апреле 2009. На Мальдивских островах План действий НПМ на 2009-2010 гг. был разработан во время семинара в январе 2009 года, затем рассмотрен и завершён в июле 2009. В итоге он был интегрирован в план Национальной комиссии по правам человека на 2010-2013 годы.

16 См. раздел 5 Главы IV данного Руководства.

4.1.1 Определение программы посещений

Программа посещений является инструментом, который помогает НПМ в осуществлении своих мандатов и достижении двух основных целей превентивных посещений:

- создания сдерживающего эффекта (сам факт возможности посещения места содержания под стражей без предварительного уведомления снижает риск применения пыток и других форм жестокого обращения),¹⁷ и
- и проведения общесистемного анализа, направленного на выявление риска применения пыток и других видов жестокого обращения и, таким образом, позволяющего рассмотреть их первопричины.¹⁸

Программа посещений должна быть достаточно гибкой для того, чтобы НПМ могли реагировать на возникающие ситуации или потребности, но, тем не менее, она должна определять общее число планируемых посещений или количество дней посещений, мест для посещения, и тип каждого запланированного посещения. Программа должна также принимать во внимание имеющиеся ресурсы.¹⁹

Превентивные посещения мест содержания под стражей, как предусмотрено ФКПП, требуют не только ресурсов, но и времени. Поэтому, для того, чтобы НПМы могли обеспечить определенную регулярность посещения, с учетом ограниченного времени и ресурсов, программа посещения должна сочетать различные типы посещений:

- углубленный визит: это, как правило, визит на несколько дней в составе большой многопрофильной команды. Такие визиты могут быть объявлены заранее. Такое посещение дает возможность рассмотреть все аспекты функционирования мест содержания под стражей: его главная цель заключается в документировании ситуации и тщательном анализе факторов риска, в определении как проблем, так и позитивного опыта.

17 См. разделы 4 и 5.1 Главы I данного Руководства.

18 См. раздел 5.2 Главы I данного Руководства.

19 См. раздел 5 данной главы.

- специальные визиты: они, как правило, короткие, без предварительного уведомления, во время которых происходит посещение одного конкретного места, с небольшой командой. Специальные посещения предназначены в первую очередь для сдерживающего эффекта и должны, таким образом, быть непредсказуемыми. Они могут проводиться в перерывах между посещениями других видов, демонстрируя постоянное внешнее присутствие в местах содержания под стражей. Они также могут быть проведены в ответ на непредвиденные ситуации; а последующие визиты - для проверки выполнения рекомендаций или рассмотрения конкретных вопросов в отдельных местах содержания под стражей.
- тематические визиты: это короткие, сфокусированные посещения определенного количества мест. Как правило, они включают в свой состав специализированные команды. Тематические посещения сосредоточены либо на одном конкретном аспекте содержания под стражей (как, например, услуги здравоохранения или дисциплинарные меры), либо на одной конкретной категории лиц, лишенных свободы (например, заключенных с пожизненным заключением, или недавно прибывших заключенных) в ряде мест содержания под стражей. Их целью является обеспечение поперечного сечения анализа факторов риска и моделей позитивного и негативного опыта.

Смешанные программы, сочетающие более редкие углубленные визиты с регулярными краткими специальными посещениями, являются наиболее эффективным для НПМ способом реагировать на необходимость регулярного мониторинга мест содержания под стражей и текущего общесистемного анализа ситуации в стране в целом. В **Англии и Уэльсе**, Инспекция тюрем ее Величества проводит, по крайней мере, по одной углубленной (в течение недели) проверке в каждой тюрьме каждые 5 лет, в то время как краткие специальные визиты проводятся не реже одного раза каждые два года.

- **Выбор места для посещения**

Для стратегического выбора мест для посещения, как уже упоминалось выше, НПМы используют перечень мест содержания под стражей. Стратегии для выбора основаны либо на конкретных приоритетах, либо включают определенный срез мест содержания под стражей.

Выбор на основе приоритетов

НПМ может принять решение о приоритете определенных категорий мест содержания под стражей на основе:

- Факторов риска: НПМ может принять решение о посещении мест, где риск жестокого обращения является особенно высоким. Места, используемые на начальном этапе содержания под стражей, в которых проводятся допросы и быстро меняется состав заключенных (например, полицейские участки и следственные изоляторы), являются основными очагами.
- Отсутствие информации: НПМ может принять решение сосредоточить внимание на местах содержания под стражей, которые иначе не были бы открыты для общественного контроля и внешнего надзора (например, на психиатрических учреждениях, социальных домах или центрах для мигрантов)²⁰.
- Имеющаяся информация: места с зафиксированной проблемой (например, недавние жалобы, доклады из других организаций или средств массовой информации), часто считаются приоритетными для посещения.

Для того, чтобы НПМ выполнял свой мандат в отношении регулярных посещений всех типов мест лишения свободы, приоритеты не должны означать исключительность, а наоборот, должна оставаться определенная гибкость в осуществлении программы посещения. Специальные посещения мест, которые не рассматриваются, как приоритетные, должны быть также включены в

20 В Новой Зеландии омбудсмен решил сосредоточить свое внимание на психиатрических учреждениях. В течение первого года деятельности НПМ, были посещены 74 психиатрические клиники, 11 тюрем, и 2 иммиграционных центра. См. Комиссия по правам человека, годовой отчет о деятельности по ФПКПП, с 1 июля 2008 года по 30 июня 2009 г., с.12.

программу посещения; баланс такого рода является важным с превентивной и сдерживающей точек зрения. Более того, критерии для определения приоритетов посещения должны регулярно пересматриваться. В **Чешской Республике** НПМ (Государственный защитник прав - омбудсмен) каждый год определяет одну или две категории мест, как приоритеты для посещения; другие места можно посещать на разовой основе. В 2009 году НПМ посетил 25 домов для людей с ограниченными умственными способностями, а кроме того, были посещены 9 СИЗО и 6 психиатрических больниц (последние в рамках программы последующих посещений).

срез

НПМ может также принять решение о посещении различных мест содержания под стражей с целью получения анализа среза ситуации в стране в целом или в отдельных регионах. В **Польше** в течение 2008 года НПМ (Защитник прав человека) провел 76 посещений 15 типов мест содержания под стражей по всей стране²¹. В **Мексике** Национальная комиссия по правам человека (НПМ) осуществляет миссии в различных штатах Федерации, в течение которых она посещает различные места в каждом штате²². Такое разнообразие позволяет НПМ провести обзор различных мест содержания под стражей, а также, с точки зрения судебного содержания под стражей, позволяет понять функционирование системы

21 Польский НПМ посетил следующие места: 13 пенитенциарных учреждений, 15 следственных изоляторов, 1 внешнее отделение СИЗО, 2 вытрезвителя, 11 камер для задержанных лиц в полицейских участках, 4 полицейских чрезвычайных центра, 3 молодежных центра помощи, 1 молодежный социально-лечебный центр, 3 изолятора для несовершеннолетних, 4 приюта для несовершеннолетних, 1 квартал для лиц, задержанных на границе, 4 помещения для иностранцев, подлежащих депортации (под юрисдикцией полиции или пограничных органов охраны), 3 охраняемые центра для иностранцев, 8 психиатрических больниц, и 3 военных места содержания под стражей. См. доклад Защитника прав человека по вопросу о деятельности национального превентивного механизма в Польше в 2008, Варшава, апрель 2009, pp.18-63.

22 Например, во время посещения в штате Синалоа в ноябре 2009 года, НПМ посетили 44 места содержания под стражей: изоляторы прокуратуры; центр для несовершеннолетних; полицейские участки, центры по исполнению наказаний, психиатрические больницы, а также Центр социальной реинтеграции лиц с умственными недостатками. См. www.cndh.org.mex.

лишения свободы в целом, от первоначального содержания под стражей в полиции до исполнения приговоров.

4.1.2 Регулярность и частота

Программа посещений должна обеспечить, чтобы места лишения свободы посещались с определенной регулярностью и частотой. В Предварительных руководящих принципах ППП²³ говорится, что «Периодичность посещений НПМ должна обеспечивать эффективный мониторинг таких мест с целью больших гарантий против всех форм жестокого обращения»²⁴. Однако частота посещений будет варьироваться от одного НПМ к другому в зависимости от размеров страны, количества, размера и расположения мест для посещения; а также ресурсов НПМ и его структуры. Важно обеспечить баланс между количеством посещений (т.е. количеством) и их целями (т.е. качеством); надлежащий баланс требуется соблюдать и в разработке стратегий НПМ, которые позволяют реагировать на проблемы и риски в различных категориях мест содержания под стражей. Смешанные программы, сочетающие различные виды посещений, а также более высокая частота посещений в места, которые НПМ определила как требующие более регулярного мониторинга, дают возможность осуществлять постоянный контроль различных мест содержания под стражей.

4.2 Доклады по результатам посещений и рекомендации

Посещения представляют собой только первый шаг превентивного процесса мониторинга. Собранную во время посещения из первых рук информацию необходимо проанализировать, прежде чем она ляжет в основу докладов и рекомендаций. Доклады должны направляться властям с целью улучшения ситуации в местах, где определены проблемы и недостатки.²⁵

23 См. Приложение 2 данного Руководства для полного текста Предварительных руководящих принципов ППП.

24 ППП, первый ежегодный доклад Подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, с февраля 2007 года по март 2008 года, документ ООН. САТ/С/40/2, 14 мая 2008, § 28.

25 АПП рекомендовала посещать места с высокой текучестью лиц, лишенных

4.2.1 Виды докладов

Варианты отчетности после посещения могут быть разными, но обычно НПМ составляет следующие типы докладов:

- внутренние доклады по результатам посещения: составляются на основе стандартного формата; внутренние доклады являются важными с точки зрения учета и последующих посещений.
- доклады о посещении: данный тип подробно описывает результаты группового исследования, а также предлагает анализ, обратную связь и рекомендации. Отчет о посещении должен быть представлен вскоре после посещения. Он должен быть адресован непосредственно лицу, ответственному за место посещения, хотя копии могут быть также направлены в вышестоящие инстанции. В своих «Предварительных руководящих принципах» ППП рекомендует следующее: «Государства должны содействовать НПМ в написании докладов о результатах посещений с информацией для соответствующих учреждений относительно положительного опыта и недостатков в защите, а также с рекомендациями соответствующим органам власти относительно улучшений в практике, политике и законодательстве».²⁶
- тематические доклады: эти доклады могут касаться нескольких мест содержания под стражей, но их содержание будет сосредоточено на отдельных вопросах (например, медицинское обслуживание в тюрьмах). Тематические доклады, как правило, более аналитические по своей сути, чем доклады двух других типов.

В Мексике внутренний отчет по каждому посещенному месту составляется командой НПМ, которая осуществляла визит. Эти доклады затем обобщаются отчетной группой НПМ в сводный доклад, охватывающий ряд мест в одном регионе и/или места одного конкретного органа.²⁷

свободы, хотя бы один раз в год, а другие хотя бы раз в три года. АПП, Руководство НИПЧ, АПП, Женева, 2006, с. 33.

26 См. ППП, первый ежегодный доклад, §28; а также Приложение 2 данного Руководства.

27 См., например, Национальная комиссия по правам человека, *Informe 1/2008 del*

4.2.2 Публикация докладов о посещениях

В то время, как в тексте ФКПП прямо говорится о конфиденциальности докладов ППП²⁸, аналогичного положения в отношении конфиденциальности докладов, подготовленных НПМ, не существует. Таким образом, НПМы могут сами решать, стоит ли публиковать свои доклады о посещениях: такие решения должны быть частью общей стратегии охвата НПМ.²⁹

При принятии решения о публикации докладов, НПМы должны принимать во внимание необходимость обеспечения прозрачности, важность построения совместного диалога с властями, и текущее развитие НПМ. В государствах-участниках с несколькими НПМ, каждый может иметь различные организационные культуры и, таким образом, различные позиции по публикации докладов. В таких случаях необходимо обсуждение разработки общей стратегии. Публикация докладов о посещениях способствует прозрачности и подотчетности работы мест лишения свободы и самих НПМ. Доклады также обеспечивают все органы, ответственные за лишение свободы, информацией о работе, методологии, ожиданиях и стандартах НПМ. Однако данные личного характера не должны предаваться гласности без прямо выраженного согласия заинтересованного лица (лиц).³⁰

Когда НПМ принимает решение об опубликовании доклада о посещениях, сроки и процесс консультации перед публикацией имеют решающее значение для поддержания рамок сотрудничества с

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e Internamiento que dependen del Gobierno del Distrito Federal, México DF, 27 февраля 2008 года; Национальная комиссия по правам человека, Informe 4/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los hospitales psiquiátricos que dependen del Gobierno Federal, México DF, 27 июня 2008 года, и Национальная комиссия по правам человека, Informe 7/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre lugares de detención e internamiento que dependen del gobierno del Estado de Tabasco, México DF, 25 сентября 2008.

28 См. комментарий к статье 16(1) в главе II данного Руководства.

29 См. раздел 11 в главе I настоящего Руководства, а также комментарий к статье 22 в главе II.

30 См. комментарий к статьям 16(2) и 21(2) в главе II данного Руководства.

властями. Положительный опыт свидетельствует о том, что доклады о посещениях должны быть в первую очередь конфиденциально отправлены властям для комментариев и фактической проверки. НПМ может затем решить, следует ли включать те или иные комментарии властей в ту версию доклада о посещении, которая будет предана гласности. Эта практика предоставляет НПМ необходимую гибкость для поощрения взаимосотрудничества, но в то же время, повышает прозрачность и подотчетность в работе властей.

Во **Франции** генеральный инспектор мест лишения свободы в первую очередь направляет доклад о своих выводах (*'rapport de constat'*) непосредственно лицу, ответственному за посещаемое место, для фактической проверки; в среднем, это происходит через 25 дней после посещения. После получения ответа НПМ отправляет обновленный отчет о посещении в компетентные министерства, у которых есть один месяц на то, чтобы подготовить ответ. Наконец, Генеральный инспектор может принять решение о составлении проекта общественных рекомендаций на основе доклада и замечаний министерства: они публикуются в официальном бюллетене.³¹ Некоторые доклады о посещениях также публикуются в качестве примера на сайте НПМ и в приложении к ежегодному докладу³²

4.3. Ежегодные доклады

В соответствии со статьей 23 ФПКПП, государства-участники обязаны «публиковать и распространять ежегодные доклады НПМ». В своих «Предварительных руководящих принципах», ППП еще раз заявил, что «Ежегодный доклад НПМов должен публиковаться в соответствии со статьей 23 ФПКПП»³³.

Ежегодный доклад НПМ является важным инструментом коммуникации и служит нескольким важным целям:

- приданию веса НПМ и обеспечению подотчетности;
- информированию соответствующих субъектов и общест-

31 Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Годовой отчет 2008, с. 10. См. www.cglpl.fr.

32 Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Годовой отчет 2008.

33 ППП, Первый ежегодный доклад, §28.

венности о деятельности и функционировании НПМ;

- выявлению и анализу ключевых вопросов, касающихся предупреждения пыток;
- предложению рекомендаций;
- измерению прогресса (или отсутствия прогресса) в предупреждении пыток, а также
- установлению и поддержанию постоянного диалога с властями.

Целевая аудитория годового отчета может быть широкой, начиная от высшего уровня государственной власти и заканчивая лицами, лишенными свободы. Таким образом, НПМы должны четко определять основную целевую аудиторию и адаптировать стиль и формат ежегодного доклада соответственно. Факультативный протокол не устанавливает процедуры отчетности, поэтому ППП не является целевой аудиторией ежегодного доклада НПМ. Однако отправка копии ежегодного доклада Подкомитету против пыток является важным шагом и должна рассматриваться, как способ поддержания прямых контактов с ППП. ППП разработал практику принятия ежегодных докладов НПМ на своём вебсайте, хотя такая методика и снижает уровень ответственности за их содержание³⁴. НПМ может также находить целесообразным направлять свои ежегодные доклады другим международным и региональным органам в целях обмена информацией и стимуляции процесса обсуждения.

Если назначенный НПМ является частью уже существующего учреждения, годовой отчет НПМ должен быть опубликован в качестве отдельного доклада или, по крайней мере, в общем ежегодном докладе организации. Должна иметься отдельная глава о его работе

³⁵ В докладе НПМ, или в главе по НПМ, должны охватываться все аспекты работы НПМ, в том числе замечания по законодательству и сотрудничеству с органами власти и другими субъектами.

Годовой отчет НПМ должен содержать не только фактическую информацию, касающуюся функционирования и деятельности

34 См. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/annualreports.htm>.

35 См. комментарий к статье 23 в главе II данного Руководства.

НПМ в течение года, но должен также предлагать предметный анализ вопросов предупреждения пыток. НПМы способны наилучшим образом осуществить углубленный анализ основных факторов риска, позитивного опыта в различных типах мест содержания под стражей и других вопросов, связанных с лишением свободы и предупреждением пыток. Содержание аналитической части отчета зависит от того, была ли обнародована другая основная информация НПМ. Если доклады посещений публикуются регулярно, основная часть годового отчета НПМ может обобщать ключевые вопросы в отношении различных типов мест содержания под стражей или анализировать сквозные тематические вопросы. Если доклады о посещении не доводятся до сведения общественности, годовой отчет должен включать информацию об основных вопросах, возникших в ходе посещений; последующие годовые отчеты должны также содержать информацию относительно последующей работы, уровня выполнения рекомендаций, а также давать общую оценку прогресса, достигнутого в деле предупреждения пыток и других форм жестокого обращения.

4.4 Замечания по законодательству

Способность делать замечания по законопроектам или действующему законодательству, а также предлагать в них возможные изменения, в которой обеспечивается статьей 19(с) ФПКПП, является ключевым аспектом мандата НПМ и представляет собой важное дополнение к посещениям: проблемы, выявленные в ходе посещения мест содержания под стражей, могут быть результатом неадекватного законодательства. Способность предложить изменения в ответ на пробелы в правовой защите, и/или предложить правовые гарантии, представляет собой важный инструмент для НПМ.

В 2008 году НПМ в **Польше** (Защитник прав человека) поручил министру юстиции принять соответствующие правовые положения, касающиеся использования камер видеонаблюдения в местах лишения свободы. Он также поручил министру внутренних дел и администрации принятие постановления о технических требованиях к транспортным средствам, используемым для перевозки задержанных.

Деятельность: ключевые элементы

- Перечень мест содержания под стражей
- Программа посещений
- Количество посещений (по категориям мест)
- Средняя продолжительность посещений
- Пропорции посещенных мест (по категориям мест)
- Средняя частота посещения (по категориям мест)
- Отправка докладов о посещениях лицам, ответственным за посещенные места, и в вышестоящие инстанции
- Публикация докладов о посещениях
- Годовые доклады, включая разделы по предупреждению пыток, вопросам и ситуации в местах лишения свободы
- Комментарии и замечания по действующему законодательству или законопроектам

5. Ресурсы

Количество и частота посещений мест содержания под стражей, а также подготовка докладов, зависит от имеющихся в распоряжении НПИМ ресурсов. Хотя в статье 18 (3) ФПКПП говорится о том, что государства-участники должны «выделить необходимые ресурсы для функционирования НПИМ», на практике предоставленных ресурсов (финансовых, человеческих и материально-технических) редко бывает достаточно для осуществления идеальной профилактической программы. Важно отметить, что ресурсы должны расти с течением времени по мере развития НПИМ. Также важно, чтобы НПИМ могли автономно принимать решения об использовании ресурсов.

5.1 Финансовые ресурсы

Каждому НПМ необходим адекватный бюджет для оплаты труда членов НПМ, сотрудников и экспертов, и проведения регулярных посещений мест содержания под стражей по всей территории страны. Если мандат НПМ выдается существующему учреждению, для выполнения дополнительной работы и учета специфики ФПКПП требуется увеличение бюджета данных учреждений. В таких ситуациях, ППП подчеркивает необходимость обособления бюджета НПМ и обеспечения независимости НПМ в распределении бюджетных средств.³⁶

Вопрос о финансовых ресурсах тесно связан с вопросом о функциональной независимости³⁷. Необходимо не только иметь адекватный бюджет, обеспеченный государством, но и процесс утверждения бюджета должен происходить с учетом независимости НПМ. На практике рекомендуется следующее:

- НПМ создает проект своего годового бюджета;
- бюджет НПМ представляется непосредственно в парламент страны для утверждения, и
- НПМ должен автономно определить, как располагать бюджетом, утвержденным парламентом.

Финансовая автономия является неотделимой от финансовой отчетности, поэтому НПМы должны приводить финансовую отчетность и аудит в соответствие общественным нормам.

36 Руководство по ППП. В Предварительных руководящих принципах говорится: «Належащие ресурсы должны быть предусмотрены для конкретной деятельности НПМов в соответствии со статьей 18(3) ФПКПП; они должны быть отдельно выделенными как с точки бюджета, так и человеческих ресурсов». ППП, Первый ежегодный доклад, §28.

37 Парижские принципы (Состав и гарантии независимости и плюрализма, раздел, принцип 2) предусматривает, что «Национальное учреждение должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности достаточным финансированием. Цель такого финансирования должна заключаться в том, чтобы предоставить национальному учреждению возможность иметь свой персонал и свои помещения, с тем, чтобы оно могло быть независимым от правительства и не подлагать финансовому контролю, который может влиять на его независимость».

5.2 Человеческие ресурсы

Превентивный мониторинг—это специфическая задача, которая требует определенных навыков. Таким образом, человеческие ресурсы играют ключевую роль в эффективном осуществлении мандата НПМ. В структуре НПМ существуют три основные категории человеческих ресурсов: члены НПМ, сотрудники НПМ, и внешние эксперты. Члены — это лица, официально назначенные в учреждение, в то время как сотрудники нанимаются членами для помощи в работе. В некоторых случаях (например, если НПМ состоит из одного члена, как в офисах омбудсмена), различия между членами и сотрудниками менее четкие. В любом случае, члены, сотрудники и эксперты должны быть независимыми. Они также должны иметь профессиональные знания и навыки, необходимые для эффективного исполнения ими своих обязанностей.

5.2.1 Члены НПМ

Процесс отбора и назначения не должен противоречить принципу независимости НПМ. Кроме того, полномочия членов должны быть ясно определены в правовой основе НПМ.³⁸ В зависимости от типа и структуры, в составе НПМ может быть либо один член, либо несколько членов. ФПКПП не предусматривает возможности функционирования НПМ в составе одного члена: в статье 18 (2) ФПКПП говорится об «экспертах» и глобальном составе НПМ. Там также упоминается, что НПМ должны стремиться к гендерному балансу и адекватному представительству этнических групп и меньшинств страны. В дополнение, члены НПМ должны обладать различным профессиональным опытом в целях обеспечения многодисциплинарности команд посещения. В случае, если НПМ включает только одного члена, эти требования предъявляются сотрудникам НПМ.

Независимость членов является ключевым вопросом³⁹, который касается как личной, так и организационной независимости. Организационная независимость требует, чтобы команды посещения не

38 См. раздел 8 главы IV данного Руководства.

39 Для детального обсуждения см. Главу IV данного Руководства, особенно разделы 5.1, 7 и 8.

имели профессиональных связей с посещаемыми учреждениями. Учитывая время, необходимое для эффективного выполнения превентивного мандата НПМ, ППП рекомендует членам, которые не работают на НПМ полный рабочий день, получать гонорар за отработанные дни.⁴⁰ Хотя эта сумма не должна приравниваться к зарплате, она должна представлять собой разумную сумму в дополнение к тем расходам, которые возмещаются НПМ (т.е. транспортные расходы, проживание и питание в течение рабочего дня). Гонорары позволяют обеспечивать устойчивую занятость членов НПМ и избегать могущего возникнуть ограничения членства в основном в лице живущих на пенсию пенсионеров, и/или лицами, которые являются финансово независимыми⁴¹

5.2.2 Персонал

Независимо от структуры отдельных НПМ, персонал играет ключевую роль в обеспечении эффективного выполнения мандата. Однако, в случае НПМ с одним членом, сотрудники играют еще более важную роль: иногда сотрудники выполняют большую часть обязанностей НПМ. Если уже существующая организация принимает на себя функции НПМ, ППП рекомендует, чтобы НПМ был предоставлен собственный персонал⁴². Число сотрудников должно быть достаточным для того, чтобы НПМ мог осуществлять свой мандат в национальном контексте. Персонал должен пользоваться теми же правами, привилегиями и иммунитетами, что и члены НПМ.⁴³ Независимость сотрудников должна быть тщательно проанализирована: например, если сотрудники были назначены

40 Рабочие дни должны включать дни, проведенные на посещениях, а также подготовку докладов и участия в заседаниях.

41 Независимые посетители (представители местных сообществ) иногда работают на добровольной основе. Как уже говорилось в разделе 7.5.2 главы IV данного Руководства, общественные органы для посещений не могут функционировать в качестве НПМ, хотя они часто имеют жизненно важную роль в поддержке и дополнении НПМ.

42 ППП, Третий ежегодный доклад Подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, с апреля 2009 года по март 2010 года, 25 марта 2010, §51.

43 См. комментарий к статье 35 в главе II данного Руководства.

на работу властями, их независимость может быть скомпрометирована. В маленьких государствах обеспечение независимости на практике является более трудной задачей. При приеме на работу бывших сотрудников мест содержания под стражей риски конфликтов интересов должны рассматриваться как жизненно важные вопросы для того, чтобы НПМ был независимым и воспринимался как таковой.⁴⁴

5.2.3 Другие человеческие ресурсы: эксперты и переводчики

ФКПП прямо не предусматривает то, что НПМ может нанимать внешних экспертов, однако это обычно предусмотрено в законодательстве, относящемся к НПМ. Это позволяет НПМ временно увеличить свою компетентность экономически эффективным способом: экспертов обычно нанимают на специальной основе для конкретных посещений в определенное место. Таким образом, внутренняя команда НПМ дополняется лицами с соответствующими профессиональными знаниями и навыками, что позволяет команде в целом реагировать на конкретные потребности и/или проблемы места содержания под стражей и, таким образом, достичь конкретных целей посещения. В зависимости от имеющейся компетентности и потребностей, у НПМ может возникать необходимость нанимать специалистов в области психологии, психиатрии, судебной медицины, питания, здравоохранения, правосудия в отношении несовершеннолетних, социальной работы, и так далее. Труд экспертов должен быть адекватно оплачиваемым, они должны работать в рамках четких полномочий. Для того, чтобы стать частью команды для посещения, они должны пройти первоначальную подготовку в отношении мандата НПМ и его методов работы. Эксперты должны быть вовлечены не только в проведение посещения, но также должны участвовать в подготовке к визиту, а также в подготовке отчета о посещении (при необходимости). В списке полномочий должны указываться:

44 АПП, Detention Monitoring Briefing N°3: Using interpreters in Detention Monitoring, АПП, Женева, май 2009. См. www.apt.ch.

- роли эксперта и обязанности по отношению к различным аспектам посещения, а также
- обязательство эксперта сохранять конфиденциальность определенной информации (например, личных данных).

При выборе экспертов особое внимание должно быть уделено независимости кандидатов и наличию любых потенциальных конфликтов интересов.

В отдельных случаях НПМ также может понадобиться нанимать переводчиков для проведения частных бесед с лицами, лишенными свободы. Как и эксперты, переводчики должны понимать мандат и методологию данного НПМ, они также должны быть проинформированы о конфиденциальном характере аспектов работы НПМ.

5.3 Материально-техническое обеспечение

Вопрос материально-технических ресурсов часто остается на втором плане в дискуссиях по НПМ, но они играют решающую роль в НПМ и обеспечивают эффективную работу. Как отмечается в Парижских принципах, для того, чтобы быть независимым от правительства, НПМ должен иметь свои помещения, а также соответствующие транспортные средства для посещения мест содержания под стражей, в том числе отдаленных. В идеале, транспортные средства должны находиться в собственности НПМ. В случае функционирования НИПЧ в качестве НПМ, совместное использование транспортных средств разными департаментами и подразделениями может чрезмерно ограничивать возможности поездок для целей НПМ (например, если автомобили доступны только в определенные дни, или существуют сложные административные процедуры запроса использования транспортного средства). Если позволяют ресурсы, НПМ полезно иметь свое собственное оборудование. Однако отсутствие технических средств (например, компьютеров или видеокамеры), не должно являться препятствием для выполнения мандата НПМ.

Ресурсы: ключевые элементы

- Общий бюджет НПМ (или индивидуальный бюджет для НПМ, если НПМ является составной частью крупных учреждений, таких, как НИПЧ)
- Процедуры утверждения бюджета
- Количество, половая принадлежность и профессиональная подготовка сотрудников, членов и внешних экспертов
- Собственные помещения и транспортные средства

6. Внутренняя организация

С точки зрения организационной формы НПМ, ФПКПП не определяет вопросы его структуры и внутренней организации. Статьи 3 и 17 только упоминают возможность для государства-участника иметь «один или несколько» НПМ. Однако в статье 17 также говорится, что «Механизмы, учрежденные децентрализованными органами, могут быть назначены в качестве НПМ».⁴⁵

Независимо от организационной формы, важно то, чтобы НПМ имели четкую внутреннюю организацию. Соответственно, НПМ должны определить соответствующую политику, чтобы установить:

- четкую структуру для НПМ (напр. органиграмму);
- надлежащее разделение задач (например, путем выявления ответственных (если предусмотрено) за осуществление посещений, проекты докладов, комментирование законодательства);
- роли и обязанности (например, путем разделения ответственности за составление программы посещения,

⁴⁵ Возможные варианты НПМ, а также различные организационные формы, подробно рассмотрены в разделе 7 главы IV данного Руководства. См. также АПП, *Руководство по НПМ*, раздел 10.

- рекомендации, поддержание контактов с властями и ППП);
- процессы принятия решений (например, путем выявления тех, кто выносит решение о программе посещений, и кто будет иметь решающее слово по докладам и рекомендациям);
 - внутренние правила и положения (т.е. положения о персонале); и
 - внутренние процедуры в отношении административных, материально-технических и человеческих ресурсов.

Опыт показывает, что эти элементы должны быть четко разработаны для того, чтобы НПМ мог эффективно функционировать и справляться с проблемами. Хотя эти элементы применимы ко всем НПМ, некоторые из них особенно актуальны для отдельных видов НПМ.

6.1 Прозрачная структура

Четкая внутренняя структура особенно важна в случае, если мандат НПМ доверяется НИПЧ. В таких случаях существует два возможных варианта: либо мандат является общим для различных подразделений, либо для выполнения мандата НПМ создается отдельный блок НИПЧ. Если посещения осуществляются различными единицами (как правило, тематическими), важно разработать внутренние процедуры для обеспечения общих методов работы и обмена информацией, а также четко определить обязанности в отношении подготовки докладов и рекомендаций. Основной задачей этого типа организационной структуры является то, что лица, ответственные за мандат НПМ, также продолжают выполнять другие обязанности, такие, как расследование жалоб отдельных лиц. Это может привести к нежелательному заблуждению, как со стороны органов власти, так и лиц, лишенных свободы. Поэтому рекомендуется создание отдельного подразделения НПМ.⁴⁶ Стоит отметить, что в таких случаях задачи НПМ, как правило, делегируются одному блоку, но, несмотря на это, учреждение в целом, а не его единицы, обозначается как НПМ. В **Коста-Рике**, несмотря на то, что первоначальной идеей для мандата НПМ было его

46 См. раздел 7.2.1 Главы IV данного Руководства; и ППП, Третий ежегодный доклад, §51.

осуществление в различных тематических единицах Управления омбудсмана (*Defensoría de los Habitantes*), в конечном итоге, создание отдельного блока с тремя сотрудниками было признано лучшим вариантом.

В случае нескольких НПМ, является жизненно важным то, чтобы внутренняя структура, процедуры и распределение задач, функций и обязанностей каждого НПМ были предельно ясными. Кроме того, структура системы в целом должна оставаться управляемой, последовательной и понятной для всех заинтересованных сторон, включая органы власти, лиц, лишенных свободы, и сами НПМ. Таким образом, позитивный опыт предполагает установление координирующего органа. Один из НПМ может взять на себя эту роль, или же может быть создан иной орган специально для решения этой задачи. В федеральных системах возможно иметь один или несколько органов на федеральном (т.е. национальном) уровне, существующих одновременно с одним или несколькими органами на региональном (т.е. местном) уровне. В таких сложных ситуациях наличие четко и последовательно структурированной системы является еще более важным⁴⁷.

6.2 Внутренние процедуры и раздел полномочий

Четко определенный раздел полномочий (в том числе в отношении конкретных ролей и обязанностей) и внутренних процедур (включая процедуры принятия решений) очень важен для любого варианта НПМ.

В случае создания отдельного подразделения для выполнения мандата НПМ в рамках национальных учреждений, распределение задач между блоком НПМ и другими подразделениями / департаментами в НИПЧ должно быть ясным, особенно в отношении того, как принимаются и обрабатываются индивидуальные жалобы, которые НПМ может получать во время превентивных посещений. Система, по которой подразделение НПМ передает жалобы в другое подразделение соответствующей компетенции, должна соблюдать конфиденциальность личных данных и необходимость прямо

⁴⁷ См. главу IV данного Руководства, особенно раздел 7.4.

выраженного согласия лица (лиц), подавших такую информацию, для ее совместного использования и распространения⁴⁸. Раздел полномочий также может быть необходим в связи с предложениями и комментариями по законодательству: ответственность за это часто возлагается на правовую единицу в НИПЧ. Важно также прояснить процессы принятия решений, касающихся:

- состава выездных групп;
- разработки, принятия и публикации докладов о посещениях, годовых докладов и рекомендаций, и
- общения с органами власти и СМИ.

Четкое разделение задач, обязанностей и процедур существенно необходимо для варианта НПМ 'НИПЧ плюс гражданское общество'⁴⁹. Если отдельные члены гражданского общества или организации гражданского общества официально участвуют в осуществлении мандата НПМ (например, через участие в посещениях мест содержания под стражей), опыт показал важность наличия четких процедур в отношении:

- процессов принятия решений;
- отбора и освобождения от полномочий организаций гражданского общества и / или их членов;
- соответствующих ролей и обязанностей национальных учреждений и организаций гражданского общества/их членов во время посещений и отчетности;
- соответствующих ролей и обязанностей национальных учреждений и организаций гражданского общества/их членов в связи с другими аспектами работы НПМ (например, предложение замечаний по законодательству, участие в постоянном диалоге с властями и ППП, и установление отношений со средствами массовой информации);
- прав и обязанностей (например, в отношении конфиденциальности информации) организаций гражданского общества/их членов, и

48 См. комментарий к статье 21(2) в главе II данного Руководства.

49 См. главу IV данного Руководства, особенно раздел 7.3.

- привилегий и иммунитетов организаций гражданского общества/их членов.

В Словении омбудсмен осуществляет мандат НПМ в сотрудничестве с тремя неправительственными организациями (НПО), которые он выбрал на основе открытого конкурса. Для регулирования взаимных отношений, с каждой НПО было заключено соглашение о сотрудничестве. Кроме того, лица из отдельных организаций, которые связаны с НПМ, должны давать письменное заявление, что они будут действовать в соответствии с инструкциями и правилами омбудсмана. В ходе посещений, которые проводятся смешанной командой, члены организаций гражданского общества имеют точно такие же права и обязанности, как и члены офиса омбудсмана.

В некоторых случаях организации гражданского общества могут быть официально приглашены для участия в работе консультативных органов: они, как правило, несут ответственность за обеспечение основной консультативной помощи и поддержки НПМ, но не участвуют в фактическом осуществлении мандата НПМ. Роли и обязанности консультативных органов должны быть четко определены, в идеале, в их правовой основе или в конкретных полномочиях. В частности, должен быть ясен процесс принятия решений в случае расхождения мнений между НПМ и консультативным органом. Способность представления организацией гражданского общества НПМ в ходе диалога с властями, ППП, и средствами массовой информации также должна быть определена.

В случае назначения нескольких органов для выполнения мандата НПМ, создание координирующего органа является полезным⁵⁰, но его роль должна быть четко определена. Эта роль будет меняться в зависимости от характера участвующих органов: она может быть ориентированной на политику или посещения. В целом, роль координирующего органа с целью, ориентированной на посещения, заключается в том, чтобы избежать дублирования или пробелов в отношении посещения мест содержания под стражей. Координирующий орган должен также обеспечить согласованность и последовательность методологии и рекомендаций. Ему также может быть предоставлена

50 См. п. 7.4 Главы IV данного Руководства.

возможность представлять НПМ на международном уровне, а также поддерживать прямые контакты с ППП. Роль и полномочия по принятию решений координирующего органа должны быть четко определены, равно как и обязанности координирующего органа по сравнению с таковыми каждого из НПМ, по вопросу комментариев к законодательству, по подготовке годовых отчетов, и медиа-стратегии. Деятельность каждого из органов, которые составляют НПМ, должна быть согласованной в отношении этих вопросов.

Внутренняя организация: ключевые элементы

- Четко определенная структура
- Четкое определение разделения задач, функций, обязанностей и процессов принятия решений
- Внутренние нормы, правила и процедуры

7. Отношения с внешними акторами

НПМ не работают в изоляции: они должны тесно взаимодействовать с различными акторами, в том числе органами власти, другими заинтересованными сторонами, гражданским обществом, ППП, и другими международными и региональными механизмами по правам человека.

7.1. Отношения с властями

ФПКПП предусматривает ряд обязательств для государства-участников в связи с НПМ. В соответствии со статьей 18(а) ФПКПП, государства-участники должны воздерживаться от вмешательства в работу НПМ и должны гарантировать функциональную независимость НПМ. В соответствии со статьей 20, они должны предоставлять и признавать полномочия НПМ на доступ к местам, лицам, и к информации. В соответствии со статьей 21(1), государства-участники также обязаны не «назначать, применять, разрешать или допускать» каких-либо санкций в отношении лиц, которые вступают в контакт

с НПМ в целях оказания помощи в выполнении утвержденных обязанностей НПМ. Кроме того, в соответствии со статьей 12(с), государства-участники должны поощрять прямые контакты между НПМ и ППП. Далее, в соответствии со статьей 22, компетентные органы имеют положительные обязательства по сотрудничеству с НПМ. На практике это означает, что власти должны изучать рекомендации НПМ и вступать в диалог о возможных мерах по их осуществлению. Наконец, государства-участники также обязаны публиковать и распространять годовые доклады НПМ.

НПМы должны проявлять инициативу в создании отношений сотрудничества с властями. Действующий конструктивный диалог с властями требует взаимного доверия, которое должно быть построено постепенно, обычно через проведение информационно-разъяснительной работы с тем, чтобы все соответствующие органы знали и понимали цели, мандат и полномочия НПМ. В то же время, НПМ должны защищать свою независимость и выполнять в полном объеме свои полномочия. Продвижение изменений и получение результатов требует времени: следовательно, необходима принятие долгосрочной перспективы.

7.2 Отношения с другими национальными заинтересованными сторонами

Когда на национальном уровне существуют другие органы посещения, важно, чтобы НПМ установил с ними официальные отношения сотрудничества с целью выявления возможных направлений взаимодействия и во избежание дублирования и параллелизма в работе. Существует необходимость установления позитивных отношений с парламентом страны, который должен рассматриваться как один из ключевых партнеров в деле предотвращения пыток. Сотрудничество может быть создано путем представления ежегодного доклада, привлечения к участию в парламентской политике или законодательных дебатах, и в слушаниях по конкретным мерам предупреждения пыток (в числе других вопросов). Отношения с судебной властью могут быть сложнее, так как проблемы в местах лишения свободы (например, переполненность) могут быть результатом плохого функционирования судебной

системы. Поскольку НПМ посещают места, которые находятся под ответственностью судебной власти, и затем представляют рекомендации по улучшению ситуации в этих местах, работа НПМ может иметь непосредственное влияние на работу судебной власти.

7.3 Отношения с гражданским обществом⁵¹

Организации гражданского общества могут играть ключевую роль в работе НПМ, даже если они формально не участвуют в осуществлении мандата НПМ. Организации по правам человека, ученые, профсоюзы, комитеты лиц, лишенных свободы, и ассоциации уязвимых групп населения являются важными источниками информации. Они также представляют собой потенциальных партнеров в данной сфере, еще и потому, что находятся в преимущественном положении для передачи информации о выводах и рекомендациях, а также для оказания давления на власти с целью реализации предлагаемых изменений. Организации гражданского общества могут также осуществлять контролируемую функцию по отношению к работе, функционированию и влиянию НПМ. НПМы должны рассмотреть вопрос о разработке как регулярных, так и специальных контактов с организациями гражданского общества, действующими в области лишения свободы, в целях содействия, официальных и неофициальных консультаций и обсуждения.

В **Польше** НПМ (Защитник прав человека) один раз в два или три месяца проводит встречи с Ассоциацией по осуществлению ФПКПП, в состав которой входят ученые и неправительственные организации. Подобные совещания предоставляют возможности для обмена мнениями по вопросам, касающимся функционирования НПМ, таким, как проблемы, с которыми сталкиваются учреждения пенитенциарной системы. Анкеты для интервью, используемые командами НПМ в частных беседах с лицами, лишенными свободы, также обсуждались в ходе этих регулярных встреч. Кроме того, Ассоциация поддерживает НПМ в его усилиях по мобилизации средств.⁵²

51 See Sections 6.1 and 7.5.3 of Chapter IV of this manual.

52 Доклад Защитника прав человека по вопросу о деятельности НПМ в Польше в 2008, Варшава, май 2009, сс. 81-82.

7.4 Отношения со СМИ

СМИ могут представлять собой важного партнера для НПМ, однако цели средств массовой информации не обязательно совпадают с целями НПМ. Таким образом, НПМ должны разрабатывать медиа-стратегии, направленные на использование средств массовой информации с целью поддержки сотрудничества с властями. Распространение докладов о посещениях через средства массовой информации должно осуществляться на стратегической основе, например, в ответ на отсутствие сотрудничества со стороны властей. Конкретные мероприятия НПМ (например, публикации годовых докладов) могут представлять часть медиа-кампании по увеличению охвата деятельности НПМ, выводов и рекомендаций.

7.5 Отношения с ППП

НПМ должны иметь прямой контакт с ППП, в то время как государства-участники должны поощрять и поддерживать этот контакт.⁵³ В контексте существования нескольких НПМ, государства-участники должны гарантировать прямые контакты между ППП и всеми органами НПМ.⁵⁴ Прямой контакт подразумевает, как минимум, обмен письменной корреспонденцией. Важно то, чтобы осуществлялась передача информации от НПМ к ППП, в первую очередь, годовых докладов. НПМ также может принять решение организовать встречу с ППП в ходе пленарных заседаний в Женеве.

Поездки ППП в страны-участницы представляют собой важную возможность для контакта с НПМ. В рамках подготовки к визиту НПМ должны отправить ППП подробную информацию о ситуации в стране⁵⁵. В ходе посещения они также являются ключевыми собеседниками для ППП, так что встречи и совещания должны быть организованы заранее. По итогам посещения, доклады высылаются властям в конфиденциальном порядке. Однако, в соответствии со статьей 16 (1) ФПКПП, ППП может направлять свои доклады и рекомендации для НПМ «при необходимости». НПМы

53 См. ФПКПП, статьи 11(b) (ii) 12(c) и 20(f).

54 Третий ежегодный доклад ППП, §53.

55 См. раздел 4.4 главы III данного Руководства.

обладают наилучшими возможностями для принятия последующих мер по выполнению рекомендаций ППП и должны обеспечивать ППП релевантной информацией.⁵⁶ НПМ также может сообщить ППП свою позицию в отношении ответов государственных участников на доклады, а также по поводу рекомендаций и последующей работы.

В соответствии со статьями 11 (б) (II) и 11 (б) (III), ППП также поручено «консультировать и оказывать им [НПМ] помощь в деле оценки потребностей и мер, необходимых для усиления защиты лиц, лишенных свободы» и предоставлять «услуги в области профессиональной подготовки и технической помощи с целью укрепления их потенциала». Эта поддержка и консультирование имеют решающее значение для эффективного функционирования НПМ.⁵⁷

7.6 Отношения с региональными и международными акторами

НПМы являются ключевыми собеседниками по внутриполитической ситуации для других региональных и международных механизмов по правам человека, заинтересованных в предотвращении пыток. Они находятся в более удобном положении для проведения первичного, независимого анализа условий содержания под стражей и обращения с лицами, лишенными свободы, чем такие органы, как Комитет ООН против пыток (КПП), Комитет по правам человека, Совет по правам человека (в частности, для универсальной процедуры периодического обзора) и Специальный докладчик по вопросу о пытках.⁵⁸ НПМ также имеет хорошие

56 См. разделы 4.7.2 и 4.7.4 главы III данного Руководства.

57 См. комментарий к главе II данного Руководства, а также главу III, особенно разделы 3, 4.5.1 и 4.7.

58 Другие специальных процедуры (такие, как Рабочая группа по произвольным задержаниям, Специальный докладчик по вопросу о продвижении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом; Рабочая группа по насильственным или недобровольным исчезновениям, Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов; и Специальный докладчик по вопросу о внесудебных, суммарных или произвольных казнях) также могут быть интересными собеседниками для НПМ.

возможности для принятия последующих мер по выполнению рекомендаций международных и региональных организаций, в том числе:

- в Африке - Африканская комиссия по правам человека, и особенно недавно основанный Комитет по предупреждению пыток в Африке и Специальный докладчик по вопросам тюрем и условий содержания под стражей в Африке;
- в Европе - Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания; и
- в Южной Америке - Межамериканская комиссия по правам человека и ее тематические докладчики (особенно докладчик по вопросу о правах лиц, лишенных свободы, докладчик по вопросу о правах мигрантов и членов их семей, а также докладчик по вопросу о правах женщин).

7.7 Отношения с другими НПИМ

Отношения с другими НПИМ также могут помочь НПИМ развивать свою практическую деятельность и повышать ее эффективность. Эти отношения могут принимать форму неофициальных двусторонних обменов или ознакомительных поездок, или более формальных многосторонних встреч и совещаний⁵⁹. Прямой одноуровневый обмен и создание сетей, особенно на региональном и субрегиональном уровне, открывают возможности для НПИМ поделиться передовым опытом и обсудить актуальные вопросы.

59 На европейском уровне, Совет Европы разрабатывает европейский проект НПИМ, направленный на создание сети НПИМ для содействия обмену информацией, тематическим дискуссиям и обучению в стране. Европейский Проект НПИМ 2010-2011 находится в ведении Совета Европы и финансируется Европейской комиссией, Советом Европы и посредством добровольных взносов. АПП является исполнительным партнером.

Отношения с внешними субъектами: ключевые элементы

- Стратегии для обеспечения совместного диалога с властями
- Прямые контакты с ППП (информация, направляемая ППП, в том числе годовые доклады НПМ)
- СМИ и коммуникационные стратегии
- Взаимодействие с гражданским обществом
- Налаживание связей с международными и региональными механизмами
- Прозрачность

8. Результаты действия НПМ

Когда НПМы обладают достаточными ресурсами, имеют четкую внутреннюю организацию и эффективные превентивные методы работы, они способны выполнять комплексную стратегию предупреждения пыток (включая посещения, доклады и комментарии по вопросам законодательства), а также устанавливать хорошие отношения сотрудничества с органами власти и другими субъектами. В данной ситуации работа НПМ может способствовать позитивным изменениям, уменьшая риск применения пыток и жестокого обращения и приводя к улучшению мер безопасности и условий в местах содержания под стражей, а также обеспечению более эффективной защиты лиц, лишенных свободы.

Однако результативность работы НПМ следует рассматривать в долгосрочной перспективе. Во-первых, развитие НПМ является постепенным процессом; НПМ редко бывает в идеальной ситуации, описанной выше, в первые годы своего существования. НПМ может быть в состоянии выполнять регулярные посещения и публиковать доклады и рекомендации на ранних этапах существования, но разработка эффективных методов работы и установление конструктивных отношений с властями требуют более долгого времени. Кроме того, ресурсов НПМ часто недостаточно

для того, чтобы в полной мере выполнять целостные превентивные мандаты. Во-вторых, профилактические посещения, доклады и рекомендации, которые стремятся смягчить факторы риска, редко приводят к немедленным результатам. Некоторые конкретные практические рекомендации в отношении материальных условий или основных гарантий могут быть легко реализованы, но большая часть рекомендаций, касающихся структурных вопросов или правовой реформы, требуют больше времени и терпения для реализации. Компетентные органы обязаны изучить рекомендации НПМ и вступить в диалог о возможных мерах по осуществлению. Установление конструктивного диалога может, само по себе, представлять собой важный первый шаг к достижению результатов.

Таким образом, воздействие профилактической работы, как правило, трудно измерить из-за самой ее природы, но еще и потому, что часто бывает трудно установить прямую причинно-следственную связь между положительными событиями и работой НПМ.

Тот факт, что независимый НПМ может посещать места содержания под стражей в любое время, имеет важное сдерживающее воздействие, чего не следует недооценивать, даже если это и представляет собой лишь один из аспектов широкого превентивного подхода. В долгосрочной перспективе, разработка стратегической аналитической работы на основе рекомендаций, с учетом национальных условий и при поддержке совместного диалога с властями, может доказать, что НПМы являются ключевыми в продвижении усилий по предотвращению пыток и жестокого обращения. Существование системы профилактики, в которой работа национальных органов (т.е. НПМ) дополняется и подкрепляется международным органом (т.е. ППП), представляет собой уникальное сочетание превентивных мер, которое имеет необходимый потенциал, чтобы произвести значительные позитивные изменения в условиях содержания и обращения с лицами, лишенными свободы.

Приложения

1. Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
2. Подкомитет ООН по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
Предварительные руководящие принципы для текущего развития Национальных превентивных механизмов (НПМов)
3. Государства-участники Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (10 декабря 1984 г.) и Факультативного протокола к ней (22 июня 2006) и
Результаты голосования по Факультативному протоколу к Конвенции ООН против пыток
4. Полезные адреса
5. Для дополнительного чтения по Факультативному Протоколу к Конвенции против Пыток

Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Принят 18 декабря 2002 года на Пятьдесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи Организация Объединенных Наций Резолюцией A/RES/57/199

Вступил в силу 22 июня 2006

Преамбула

Государства-участники настоящего Протокола,

вновь подтверждая, что пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания запрещены и представляют собой серьезные нарушения прав человека, будучи убеждены в необходимости дальнейших мер по достижению целей Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее именуемой Конвенцией) и усилению защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания,

напоминая, что статьи 2 и 16 Конвенции обязывают каждое государство-участник принимать эффективные меры для предупреждения актов пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания на любой территории под своей юрисдикцией,

признавая, что на государствах лежит главная ответственность за выполнение этих статей, что усиление защиты лишенных свободы лиц и неукоснительное соблюдение их прав человека являются общей обязанностью всех и что международные органы по осуществлению дополняют и укрепляют национальные меры,

напоминая, что действенное предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания требует принятия мер в области просвещения и сочетания различных законодательных, административных,

судебных и иных мер,

напоминая также о том, что Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в Вене в июне 1993 года, решительно заявила о том, что усилия по искоренению пыток должны быть прежде всего направлены на предупреждение, и призвала к принятию факультативного протокола к Конвенции, который имеет целью создание превентивной системы регулярного посещения мест содержания под стражей,

будучи убеждены в том, что защита лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания может быть усилена на основе несудебных мер превентивного характера, основанных на регулярном посещении мест содержания под стражей,

договорились о нижеследующем:

Часть I

Общие принципы

Статья 1

Цель настоящего Протокола заключается в создании системы регулярных посещений, осуществляемых независимыми международными и национальными органами, мест, где находятся лишенные свободы лица, с целью предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Статья 2

1. Создается Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Комитета против пыток (далее именуемый Подкомитетом по предупреждению), который осуществляет функции, изложенные в настоящем Протоколе.
2. Подкомитет по предупреждению выполняет свою работу в рамках Устава Организации Объединенных Наций и руководствуется его целями и принципами, а также нормами Организации Объединенных Наций, касающимися обращения с лицами, лишенными свободы.

3. Подкомитет по предупреждению также руководствуется принципами конфиденциальности, беспристрастности, неизбирательности, универсальности и объективности.
4. Подкомитет по предупреждению и государства-участники сотрудничают в деле осуществления настоящего Протокола.

Статья 3

Каждое государство-участник создает, назначает или поддерживает на национальном уровне один или несколько органов для посещений в целях предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее именуемых национальными превентивными механизмами).

Статья 4

1. Каждое государство-участник разрешает посещения в соответствии с настоящим Протоколом, механизмами, о которых говорится в статьях 2 и 3, любого места, находящегося под его юрисдикцией и контролем, где содержатся или могут содержаться лица, лишённые свободы, по распоряжению государственного органа или по его указанию, либо с его ведома или молчаливого согласия (далее именуемые местами содержания под стражей). Эти посещения осуществляются с целью усиления, при необходимости, защиты таких лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.
2. Для целей настоящего Протокола лишение свободы означает любую форму содержания под стражей или тюремного заключения или помещения лица в государственное или частное место содержания под стражей, которое это лицо не имеет права покинуть по собственной воле, по приказу любого судебного, административного или иного органа.

Часть II

Подкомитет по предупреждению

Статья 5

1. Подкомитет по предупреждению состоит из десяти членов. После сдачи на хранение пятидесятой ратификационной грамоты или

- документа о присоединении к настоящему Протоколу число членов Подкомитета увеличивается до двадцати пяти человек.
2. Члены Подкомитета по предупреждению выбираются из числа лиц, обладающих высокими моральными качествами и имеющих подтвержденный опыт работы в области отправления правосудия, в частности уголовного, в пенитенциарной системе или полиции, либо в различных областях, имеющих отношение к обращению с лишенными свободы лицами.
 3. При создании Подкомитета по предупреждению надлежащее внимание уделяется необходимости справедливого географического распределения и представленности различных форм культуры и правовых систем государств-участников.
 4. При создании Подкомитета по предупреждению внимание также уделяется сбалансированному гендерному представительству на основе принципов равенства и недискриминации.
 5. В состав Подкомитета по предупреждению может входить не более одного гражданина одного и того же государства.
 6. Члены Подкомитета по предупреждению выполняют свои функции в личном качестве, они должны быть независимыми и беспристрастными и иметь возможность эффективно работать в составе Подкомитета.

Статья 6

1. Каждое государство-участник может, в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, выдвинуть двух кандидатов, обладающих квалификацией и отвечающих требованиям, изложенным в статье 5, и при этом оно представляет подробную информацию о квалификации кандидатов.
2. (а) Кандидаты должны иметь гражданство государства-участника настоящего Протокола;
(б) по меньшей мере один из двух кандидатов, выдвинутых государством-участником, должен иметь гражданство этого государства-участника;
(с) в состав Подкомитета по предупреждению может быть выдвинуто не более двух кандидатов, являющихся гражданами одного и того же государства-участника;

- (d) до того как какое-либо государство-участник выдвигает кандидатом гражданина другого государства-участника, оно запрашивает и получает на то согласие этого государства-участника.
3. Не менее чем за пять месяцев до начала совещания государств-участников, на котором будут проводиться выборы, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций направляет государствам-участникам письмо с предложением представить своих кандидатов в трехмесячный срок. Генеральный секретарь представляет список всех выдвинутых таким образом кандидатов в алфавитном порядке с указанием государств-участников, которые их выдвинули.

Статья 7

1. Члены Подкомитета по предупреждению избираются следующим образом:
- (a) главное внимание уделяется выполнению требований и критериев статьи 5 настоящего Протокола;
 - (b) первые выборы проводятся не позднее, чем через шесть месяцев после вступления в силу настоящего Протокола;
 - (c) государства-участники избирают членов Подкомитета по предупреждению тайным голосованием;
 - (d) выборы члена Подкомитета по предупреждению проходят на совещаниях государств-участников, созываемых Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций каждые два года. На этих совещаниях, на которых кворум составляют две трети числа государств-участников, избранными в Подкомитет членами считаются лица, набравшие наибольшее число голосов и абсолютное большинство голосов присутствующих и участвующих в голосовании представителей государств-участников.
2. Если в ходе выборов два гражданина какого-либо государства-участника получают право работать в составе Подкомитета по предупреждению, членом Подкомитета становится кандидат, набравший наибольшее число голосов. Если эти граждане получили одинаковое количество голосов, применяется следующая процедура:
- (a) если только один кандидат был выдвинут государством-участником, гражданином которого он является, этот гражданин становится членом Подкомитета по предупреждению;

- (b) если оба кандидата были выдвинуты государством-участником, гражданами которого они являются, то проводится раздельное тайное голосование для определения того, какой из этих граждан станет членом Подкомитета по предупреждению;
- (c) если ни один из кандидатов не был выдвинут государством-участником, гражданином которого он является, то проводится раздельное тайное голосование для определения того, какой из этих кандидатов станет членом Подкомитета по предупреждению.

Статья 8

В случае смерти или ухода в отставку одного из членов Подкомитета по предупреждению или в случае невозможности выполнения им по какой-либо иной причине функций члена Подкомитета, государство-участник, которое выдвинуло его кандидатуру, назначает другое имеющее право быть избранным лицо, обладающее квалификацией и удовлетворяющее требованиям, изложенным в статье 5, с учетом необходимости обеспечить надлежащую сбалансированность между различными областями компетенции, на срок полномочий до следующего совещания государств-участников при условии утверждения его большинством государств-участников. Утверждение считается состоявшимся, если только в течение шести недель после извещения Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций о предполагаемом назначении половина или более половины государств-участников не выскажутся против такого назначения.

Статья 9

Члены Подкомитета по предупреждению избираются сроком на четыре года. Они могут быть переизбраны один раз в случае выдвижения их кандидатур. Срок полномочий половины числа членов, избранных на первых выборах, заканчивается по истечении двухлетнего периода; сразу же после первых выборов имена этих членов определяются жеребьевкой, которую проводит Председатель совещания, упомянутого в пункте 1 d статьи 7.

Статья 10

1. Подкомитет по предупреждению избирает своих должностных лиц на двухгодичный срок. Они могут быть переизбраны.
2. Подкомитет по предупреждению устанавливает свои правила

процедуры. Эти правила процедуры предусматривают, в частности, что:

- (а) кворум составляют половина числа членов плюс один;
 - (б) решения Подкомитета по предупреждению принимаются большинством голосов присутствующих членов;
 - (с) заседания Подкомитета по предупреждению являются закрытыми.
3. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций созывает первое совещание Подкомитета по предупреждению. После своего первого совещания Подкомитет проводит свои последующие совещания с интервалом, установленным в его правилах процедуры. Подкомитет и Комитет против пыток проводят свои сессии одновременно не реже одного раза в год.

Часть III

Мандат Подкомитета по предупреждению

Статья 11

Подкомитет по предупреждению:

- (а) посещает места, упомянутые в статье 4, и представляет рекомендации государствам-участникам относительно защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- (б) в отношении национальных превентивных механизмов:
 - (i) при необходимости, консультирует государства-участники и оказывает им содействие в создании таких механизмов;
 - (ii) поддерживает прямые, при необходимости конфиденциальные, контакты с национальными превентивными механизмами и предлагает им услуги в области профессиональной подготовки и технической помощи в целях укрепления их потенциала;
 - (iii) консультирует их и оказывает им помощь в деле оценки потребностей и мер, необходимых для усиления защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких,

бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

(iv) представляет рекомендации и замечания государства-участникам в целях укрепления возможностей и мандата национальных превентивных механизмов для предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

(с) Сотрудничает в целях предупреждения пыток в целом с соответствующими органами и механизмами Организации Объединенных Наций, а также с международными, региональными и национальными учреждениями или организациями, действующими в интересах усиления защиты всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Статья 12

Для того чтобы Подкомитет по предупреждению мог выполнять свой мандат, изложенный в статье 11, государства-участники обязуются:

а) принимать Подкомитет по предупреждению на своей территории и предоставлять ему доступ к местам содержания под стражей, определенным в статье 4 настоящего Протокола;

(b) предоставлять всю соответствующую информацию, которую Подкомитет по предупреждению может запросить в целях оценки потребностей и мер, которые должны быть приняты для усиления защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

(с) поощрять и облегчать контакты между Подкомитетом по предупреждению и национальными превентивными механизмами;

(d) изучать рекомендации Подкомитета по предупреждению и вступать в диалог с ним относительно возможных мер по осуществлению.

Статья 13

1. Подкомитет по предупреждению, вначале с помощью жеребьевки, устанавливает программу регулярных посещений

государств-участников в целях выполнения своего мандата, установленного в статье 11.

2. После проведения консультаций Подкомитет по предупреждению уведомляет государства-участники о своей программе, с тем чтобы они без промедления могли бы принять необходимые практические меры для осуществления посещений.
3. Посещения проводятся по крайней мере двумя членами Подкомитета по предупреждению. При необходимости, эти члены могут сопровождаться экспертами, имеющими подтвержденный опыт работы и знания в областях, охватываемых настоящим Протоколом, которые избираются из списка экспертов, подготовленного на основе предложений, высказанных государствами-участниками, Управлением Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций и Центром Организации Объединенных Наций по предупреждению международной преступности. При подготовке этого списка соответствующие государства-участники предлагают не более пяти национальных экспертов. Соответствующее государство-участник может отклонить кандидатуру предложенного для посещения эксперта, после чего Подкомитет предлагает другого эксперта.
4. Если Подкомитет по предупреждению сочтет это необходимым, он может предложить организовать краткое последующее посещение после проведения регулярного посещения.

Статья 14

1. С тем чтобы Подкомитет по предупреждению мог выполнять свой мандат, государства-участники настоящего Протокола обязуются предоставлять ему:
 - (а) неограниченный доступ к любой информации о числе лишенных свободы лиц в местах содержания под стражей, определенных в статье 4, а также о количестве таких мест и их местонахождении;
 - (б) неограниченный доступ к любой информации, касающейся обращения с этими лицами, а также условий их содержания под стражей;

- (с) в соответствии с пунктом 2 ниже . неограниченный доступ ко всем местам содержания под стражей, их сооружениям и объектам;
 - (d) возможность проводить частные беседы с лишенными свободы лицами без свидетелей, лично или, при необходимости, через переводчика, а также с любым другим лицом, которое, по мнению Подкомитета по предупреждению, может представить соответствующую информацию;
 - (е) право беспрепятственно выбирать места, которые он желает посетить, и лиц, с которыми он желает побеседовать.
2. Возражения в отношении посещения конкретного места содержания под стражей могут основываться лишь на возникших в срочном порядке и убедительных соображениях, касающихся национальной обороны, государственной безопасности, стихийных бедствий или серьезных беспорядков в месте предполагаемого посещения, которые временно препятствуют проведению такого посещения. Наличие объявленного чрезвычайного положения как такового не может приводиться государством-участником в качестве причины для возражения против проведения посещения.

Статья 15

Ни один орган или должное лицо не может назначать, применять, разрешать или допускать любую санкцию в отношении любого лица или организации за сообщение Подкомитету по предупреждению или его членам любой информации, будь-то правдивой или ложной, и ни одно такое лицо или организация не могут быть каким-либо иным образом ущемлены.

Статья 16

1. Подкомитет по предупреждению направляет свои рекомендации и замечания в конфиденциальном порядке государству-участнику и, при необходимости, национальному превентивному механизму.
2. Подкомитет по предупреждению публикует свой доклад вместе с любыми замечаниями соответствующего государства-участника в случае поступления соответствующей просьбы от

государства-участника. Если государство-участник передает гласности часть доклада, Подкомитет может опубликовать доклад полностью или частично. Вместе с тем данные личного характера не могут публиковаться без прямо выраженного согласия соответствующего лица.

3. Подкомитет по предупреждению представляет открытый ежегодный доклад о своей деятельности Комитету против пыток.
4. Если государство-участник отказывается сотрудничать с Подкомитетом по предупреждению в соответствии со статьями 12 и 14 или отказывается принимать меры для улучшения положения в свете рекомендаций Подкомитета по предупреждению, Комитет против пыток может по просьбе Подкомитета, после того, как государство-участник получит возможность изложить свои соображения, принять большинством голосов своих членов решение выступить с публичным заявлением по данному вопросу или опубликовать доклад Подкомитета.

Часть IV

Национальные превентивные механизмы

Статья 17

Не позднее чем через один год после вступления в силу настоящего Протокола или его ратификации или присоединения к нему каждое государство-участник поддерживает, назначает или создает один или несколько независимых национальных превентивных механизмов для предупреждения пыток на национальном уровне. Механизмы, учрежденные децентрализованными органами, могут, для целей настоящего Протокола, назначаться в качестве национальных превентивных механизмов, если они отвечают требованиям его положений.

Статья 18

1. Государства-участники гарантируют функциональную независимость национальных превентивных механизмов, а также независимость их персонала.
2. Государства-участники принимают необходимые меры по обеспечению того, чтобы эксперты национального превентивного

механизма обладали необходимым потенциалом и профессиональными знаниями. Они обеспечивают гендерный баланс и адекватную представленность существующих в стране этнических групп и групп меньшинств.

3. Государства-участники обязуются предоставлять необходимые ресурсы для функционирования национальных превентивных механизмов.
4. При создании национальных превентивных механизмов государства-участники учитывают Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений по защите и поощрению прав человека.

Статья 19

Национальным превентивным механизмам предоставляются, как минимум, следующие полномочия:

- (а) регулярно рассматривать вопрос об обращении с лишенными свободы лицами в местах содержания под стражей, определенных в статье 4, с целью усиления, при необходимости, их защиты от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- (б) представлять рекомендации соответствующим органам в целях улучшения обращения с лишенными свободы лицами и условий их содержания и предупреждать пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания с учетом соответствующих норм Организации Объединенных Наций;
- (с) представлять предложения и замечания, касающиеся действующего законодательства или законопроектов.

Статья 20

С тем чтобы национальные превентивные механизмы могли выполнять свой мандат, государства-участники настоящего Протокола обязуются предоставлять им:

- (а) доступ к любой информации о числе лишенных свободы лиц в местах содержания под стражей, определенных в статье 4, а также о количестве таких мест и их местонахождении;



- (b) доступ к любой информации, касающейся обращения с этими лицами, а также условий их содержания под стражей;
- (c) доступ к любым местам содержания под стражей, их сооружениям и объектам;
- (d) возможность проводить частные беседы с лишенными свободы лицами без свидетелей, лично, или, при необходимости, через переводчика, а также с любым другим лицом, которое, по мнению национального превентивного механизма, может предоставить соответствующую информацию;
- (e) право беспрепятственно выбирать места, которые они желают посетить, и лиц, с которыми они желают побеседовать;
- (f) право устанавливать контакты с Подкомитетом по предупреждению, направлять ему информацию и встречаться с ним.

Статья 21

1. Ни один орган или должностное лицо не может назначать, применять, разрешать или допускать любую санкцию в отношении любого лица или организации за сообщение национальному превентивному механизму любой информации, будь то правдивой или ложной, и ни одно такое лицо или организация не могут быть каким-либо иным образом ущемлены.
2. Конфиденциальная информация, собранная национальным превентивным механизмом, не подлежит разглашению. Данные личного характера публикуются только с прямо выраженного согласия соответствующего лица.

Статья 22

Компетентные органы соответствующего государства-участника изучают рекомендации национального превентивного механизма и вступают с ним в диалог в отношении возможных мер по осуществлению.

Статья 23

Государства-участники настоящего Протокола обязуются публиковать и распространять ежегодные доклады национальных превентивных механизмов.

Часть V

Заявление

Статья 24

1. После ратификации государства-участники могут сделать заявление относительно отсрочки осуществления своих обязательств либо согласно части III, либо согласно части IV настоящего Протокола.
2. Такая отсрочка действует максимум три года. После представления соответствующих материалов государством-участником и после консультаций с Подкомитетом по предупреждению Комитет против пыток может продлить этот период еще на два года.

Часть VI

Финансовые положения

Статья 25

1. Расходы, понесенные Подкомитетом по предупреждению в ходе осуществления настоящего Протокола, покрываются Организацией Объединенных Наций.
2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций обеспечивает необходимый персонал и условия для эффективного осуществления функций Подкомитета по предупреждению в соответствии с настоящим Протоколом.

Статья 26

1. В соответствии с надлежащей процедурой Генеральной Ассамблеи создается Специальный фонд, управляемый в соответствии с финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций, для оказания помощи в финансировании осуществления рекомендаций, вынесенных Подкомитетом по предупреждению государству-участнику после посещения, а также образовательных программ национальных превентивных механизмов.
2. Этот Специальный фонд может финансироваться за счет добровольных взносов, выплачиваемых правительствами, межправительственными и неправительственными организациями и другими частными или государственными образованиями.

Часть VII

Заключительные положения

Статья 27

1. Настоящий Протокол открыт для подписания любым государством, подписавшим Конвенцию.
2. Настоящий Протокол подлежит ратификации любым государством, ратифицировавшим Конвенцию или присоединившимся к ней. Ратификационные грамоты сдаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.
3. Настоящий Протокол открыт для присоединения любого государства, которое ратифицировало Конвенцию или присоединилось к ней.
4. Присоединение осуществляется путем сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций документа о присоединении.
5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций информирует все государства, которые подписали настоящий Протокол или присоединились к нему, о сдаче на хранение каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 28

1. Настоящий Протокол вступает в силу на 30-й день после сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций 20-й ратификационной грамоты или документа о присоединении.
2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Протокол или присоединяется к нему после сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций двадцатой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Протокол вступает в силу на 30-й день после сдачи на хранение его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 29

Положения настоящего Протокола распространяются на все

части федеративных государств без каких-либо ограничений или исключений.

Статья 30

Какие-либо оговорки к настоящему Протоколу не допускаются.

Статья 31

Положения настоящего Протокола не затрагивают обязательств государств-участников по любым региональным конвенциям, основанным на системе посещения мест содержания под стражей. Подкомитету по предупреждению и органам, учрежденным в соответствии с такими региональными конвенциями, предлагается консультироваться и сотрудничать друг с другом, с тем чтобы избежать дублирования и обеспечивать эффективное достижение целей настоящего Протокола.

Статья 32

Положения настоящего Протокола не затрагивают обязательств государств-участников по четырем Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года и Дополнительным протоколам к ним от 8 июня 1977 года, а также прав любого государства разрешать Международному комитету Красного Креста посещать места содержания под стражей в ситуациях, не охватываемых международным гуманитарным правом.

Статья 33

1. Любое государство-участник может в любое время денонсировать настоящий Протокол путем направления письменного уведомления Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который затем информирует об этом другие государства-участники настоящего Протокола и Конвенции. Денонсация вступает в силу по истечении одного года после получения Генеральным секретарем такого уведомления.
2. Такая денонсация не освобождает государство-участника от его обязательств по настоящему Протоколу в связи с любым действием или ситуацией, которые могли иметь место до даты вступления денонсации в силу, или мерами, которые Подкомитет по предупреждению решил или может решить принять в отношении соответствующего государства-участника, и денонсация

ником образом не наносит ущерба продолжающемуся рассмотрению любого вопроса, который уже рассматривался Подкомитетом до даты вступления денонсации в силу.

3. После даты вступления в силу объявленной государством-участником денонсации Подкомитет по предупреждению не может начинать рассмотрение любого нового вопроса, касающегося этого государства.

Статья 34

1. Любое государство-участник настоящего Протокола может предложить поправку и направить ее Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь затем препровождает предложенную поправку государствам-участникам настоящего Протокола с просьбой сообщить ему, согласны ли они с созывом конференции государств-участников с целью рассмотрения этого предложения и проведения по нему голосования. Если в течение четырех месяцев с даты направления такого письма по меньшей мере одна треть государств-участников выскажется за такую конференцию, Генеральный секретарь созывает конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции государств-участников, направляется Генеральным секретарем всем государствам-участникам для принятия.
2. Поправка, утвержденная в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, вступает в силу после ее принятия большинством в две трети государств-участников настоящего Протокола в соответствии с их конституционными процедурами.
3. После вступления поправок в силу они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для других государств-участников остаются обязательными положения настоящего Протокола и любые предшествующие поправки, которые были ими приняты.

Статья 35

Членам Подкомитета по предупреждению и членам национальных превентивных механизмов предоставляются привилегии и

иммунитеты, которые необходимы для независимого осуществления ими своих функций. Членам Подкомитета предоставляются привилегии и иммунитеты, перечисленные в разделе 22 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций от 13 февраля 1946 года, с соблюдением положений раздела 23 той же Конвенции.

Статья 36

При посещении государства-участника члены Подкомитета по предупреждению без ущерба для положений и целей настоящего Протокола и тех привилегий и иммунитетов, которыми они могут пользоваться:

- (а) соблюдают законы и нормы государства посещения;
- (б) воздерживаются от любых действий или деятельности, не совместимых с беспристрастным и международным характером их обязанностей.

Статья 37

1. Настоящий Протокол, английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.
2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций направляет заверенные экземпляры настоящего Протокола всем государствам.

Подкомитет ООН по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Предварительные руководящие принципы для текущего развития Национальных превентивных механизмов (НПМов)¹

1. С целью содействия диалогу с НПМами в целом, ППП выражает желание кратко обозначить ряд предварительных руководящих принципов, касающихся процесса создания НПМов посредством развития как новых, так и существующих органов, а также касающихся некоторых ключевых характеристик НПМов.

1. Мандат и полномочия НПМ должны быть ясно и точно установлены в национальном законодательстве через конституционный или законодательный текст. В этом тексте должно быть отражено широкое определение мест лишения свободы в соответствии с ФПКПП.
2. НПМ должен развиваться посредством публичного, объемлющего и прозрачного процесса создания, включая гражданское общество и других акторов, вовлеченных в предупреждение пыток; там, где ранее существующий орган рассматривается для назначения в качестве НПМ, этот вопрос должен стать предметом открытого обсуждения с привлечением гражданского общества.
3. Независимость НПМ, как фактическая, так и воспринимаемая, должна быть укреплена через прозрачный процесс выбора и назначения его членов, которые являются независимыми и не занимают постов, которые могут вызвать сомнения относительно конфликта интересов.
4. Выбор членов НПМ должен основываться на принятых критериях относительно опыта и квалификации, необходимых, чтобы эффективно и беспристрастно осуществлять деятельность НПМ.

1 Первый ежегодный доклад ППП (с февраля 2007 по март 2008), Док. ООН CAT/C140/2, 14 мая 2008.

5. Членство в НПМ должно учитывать гендерный баланс и иметь адекватное представительство существующих в стране этнических и автохтонных групп и групп меньшинств
6. Государство должно предпринять необходимые меры, чтобы обеспечить наличие у экспертов НПМ необходимых навыков и профессиональных знаний. Для НПМов должна быть предусмотрена профессиональная подготовка.
7. Надлежащие ресурсы должны быть предусмотрены для конкретной деятельности НПМов в соответствии со статьей 18(3) ФПКПП; они должны быть отдельно выделенными как с точки бюджета, так и человеческих ресурсов.
8. Программа работы НПМ должна охватывать все потенциальные и фактические места лишения свободы.
9. Периодичность посещений НПМ должна обеспечивать эффективный мониторинг таких мест с целью больших гарантий против всех форм жестокого обращения.
10. Рабочие методы НПМов должны развиваться и пересматриваться с целью эффективного определения добрых практик и недостатков в защите.
11. Государства должны содействовать НПМ в написании докладов о результатах посещений с информацией для соответствующих учреждений относительно положительного опыта и недостатков в защите, а также с рекомендациями соответствующим органам власти относительно улучшений в практике, политике и законодательстве.
12. НПМы и власти должны установить постоянный диалог, основанный на рекомендациях относительно изменений вытекающих из результатов посещений, и мер, принятых в рамках реагирования на рекомендации в соответствии со статьей 22 ФПКПП.
13. Ежегодный доклад НПМов должен публиковаться в соответствии со статьей 23 ФПКПП.

Развитие НПМов должно рассматриваться в качестве непрерывного обязательства, с укреплением формальных аспектов и растущим улучшением и усовершенствованием методов работы.

**Государства-участники Конвенции ООН
против пыток и других жестоких, бесчеловеч-
ных или унижающих достоинство видов обра-
щения и наказания (10 декабря 1984 г.) и Факультативного протокола к ней (22 июня 2006)²**

и

**Результаты голосования по Факультативному
протоколу к Конвенции ООН против пыток**

2 По состоянию на 11 октября 2010 года..

Государство	КООНПП		ФПКПП			Голосование на Генеральной Ассамблее	
	Подписание	Ратификация Присоединение (а) Правопреемство (d)	Подписание	Ратификация Присоединение (а) Правопреемство (d)	Третий Комитет А/С.3/57/L.30 (07/11/02)	Пленарное заседание А/RES/57/199 (18/12/02)	
АФРИКА							
Алжир	26.11.1985	12.09.1989			ВОЗА.	ВОЗА.	
Бенин		12.03.1992 а	24.02.2005	20.09.2006	ЗА	ЗА	
Ботсвана	8.09.2000	8.09.2000				ЗА	
Буркина-Фасо		4.01.1999 а	21.09.2005	7.07.2010	ЗА	ЗА	
Бурунди		18.02.1993 а			ЗА	ЗА	
Габон	21.01.1986	8.09.2000	15.12.2004			ЗА	
Гамбия	23.10.1985				ЗА	ЗА	
Гана	7.09.2000	7.09.2000	6.11.2006		ЗА	ЗА	
Гвинея	30.05.1986	10.10.1989	16.09.2005			ЗА	
Гвинея-Бисау	12.09.2000						
Демократическая Республика Конго		18.03.1996 а			ЗА	ЗА	
Джибути		5.11.2002 а				ВОЗА.	
Египет		25.06.1986 а			ВОЗА.	ВОЗА.	
Замбия		7.10.1998 а			ЗА	ЗА	
Кения		21.02.1997 а			ВОЗА.	ВОЗА.	

Государство	КООНПП		ФКПП		Голосование на Генеральной Ассамблее	
	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Третий Комитет A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Пленарное заседание A/RES/57/199 (18/12/02)
Кабо-Верде		4.06.1992 а			3А	3А
Камерун		19.12.1986 а	15.12.2009		ВОЗД.	ВОЗД.
Коморские острова	22.09.2000					
Конго		30.07.2003 а	29.09.2008		3А	3А
Кот д'Ивуар		18.12.1995 а				3А
Лесото		12.11.2001 а			3А	3А
Либерия		22.09.2004 а		22.09.2004 а		
Ливийская араб- ская Джамахирия		16.05.1989 а			ВОЗД.	ВОЗД.
Малави		11.06.1996 а			3А	3А
Маврикий		9.12.1992 а		21.06.2005 а	3А	3А
Мавритания		17.11.2004 а			ВОЗД.	ВОЗД.
Малагаскар	1.10.2001	13.12.2005	24.09.2003		3А	3А
Мали		26.02.1999 а	19.01.2004	12.05.2005	3А	3А
Марокко	8.01.1986	21.06.1993			3А	3А
Мозамбик		14.09.1999 а			3А	3А

Государство	КООНПП		ФПКПП		Голосование на Генеральной Ассамблее	
	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Третий Комитет А/С.3/57/L.30 (07/11/02)	Пленарное заседание А/RES/57/199 (18/12/02)
Намбия		28.11.1994 а			3А	3А
Нигер		5.10.1998 а				
Нигерия	28.07.1988	28.06.2001		27.07.2009 а	ПР.	ПР.
Руанда		15.12.2008 а				
Сан-Томе и Принсипи	6.09.2000					3А
Свазиленд		26.03.2004 а			3А	3А
Сейшельские острова		5.05.1992 а				3А
Сенегал	4.02.1985	21.08.1986	4.02.2003	18.10.2006	3А	3А
Сомали		24.01.1990 а				ВО3А.
Судан	4.06.1986				ВО3А.	ВО3А.
Сьерра-Леоне	18.03.1985	25.04.2001	26.09.2003			3А
Того	25.03.1987	18.11.1987	15.09.2005	20.07.2010	ВО3А.	ВО3А.
Тунис	26.08.1987	23.09.1988			ВО3А.	ВО3А.
Уганда		3.11.1986 а			3А	3А
Чад		9.06.1995 а				

Государство	КООНПП		ФКПП		Голосование на Генеральной Ассамблее	
	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Третий Комитет А/С.3/57/L.30 (07/11/02)	Пленарное заседание А/RES/57/199 (18/12/02)
Экваториальная Гвинея		8.10.2002 а				3А
Эфиопия		14.03.1994 а			ВОЗД.	ВОЗД.
ЮАР	24.01.1993	10.12.1998	20.09.2006		3А	3А
АЗИЯ И ТИХООКЕАНСКИЙ РЕГИОН						
Австралия	10.12.1985	8.08.1989	19.05.2009		ВОЗД.	ВОЗД.
Бангладеш		5.10.1998 а			ВОЗД.	ВОЗД.
Восточный Тимор		16.04.2003 а	16.09.2005			3А
Индия	14.10.1997				ВОЗД.	ВОЗД.
Индонезия	23.10.1985	28.10.1998			3А	3А
Камбоджа		15.10.1992 а	14.09.2005	30.03.2007		3А
Китай	12.12.1986	4.10.1988			ПР.	ВОЗД.
Мальдивы		20.04.2004 а	14.09.2005	15.02.2006		
Монголия		24.01.2002 а			3А	3А
Науру	12.11.2001				3А	3А

Государство	КООНПП		ФПКПП		Голосование на Генеральной Ассамблее
	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	
Непал		14.05.1991 а			Третий Комитет А/С.3/57/L.30 (07/11/02) Пленарное заседание А/RES/57/199 (18/12/02) ВОЗД. ВОЗД. 3А
Новая Зеландия	14.01.1986	10.12.1989	23.09.2003	14.03.2007	ВОЗД. 3А
Пакистан	17.04.2008	23.06.2010			ВОЗД. ВОЗД. 3А
Республика Корея		9.01.1995 а			ВОЗД. ВОЗД. 3А
Тайланд		2.10.2007 а			ВОЗД. ВОЗД. 3А
Филиппины		18.06.1986 а			ВОЗД. ВОЗД. 3А
Шри-Ланка		3.01.1994 а			ВОЗД. 3А
Япония		29.06.1999 а			ПР. ВОЗД.
БЛИЖНИЙ ВОСТОК					
Афганистан	4.02.1985	01.04.1987			3А
Бахрейн		6.03.1998 а			ВОЗД. 3А
Израиль	22.10.1986	3.10.1991			ПР. 3А
Иордания		13.11.1991 а			3А
Йемен		5.11.1991 а			3А
Катар		11.01.2000 а			ВОЗД. ВОЗД.

Государство	КООНПП		ФКПП		Голосование на Генеральной Ассамблее	
	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Третий Комитет А/С.3/57/L.30 (07/11/02)	Пленарное заседание А/RES/57/199 (18/12/02)
Кувейт		8.03.1996 а			ВОЗД.	ВОЗД.
Ливан		5.10.2000 а		22.12.2008 а		3А
Саудовская Аравия		23.09.1997 а			ВОЗД.	ВОЗД.
Сирия		19.08.2004 а			ПР.	ВОЗД.
АМЕРИКА						
Антигуа и Барбуда		19.07.1993 а			3А	3А
Аргентина	4.02.1985	24.09.1986	30.04.2003	15.11.2004	3А	3А
Багамские острова	16.12.2008				ВОЗД.	ВОЗД.
Белиз		17.03.1986 а			ВОЗД.	ВОЗД.
Боливия	4.02.1985	12.04.1999	22.05.2006	23.05.2006	3А	3А
Бразилия	23.09.1985	28.09.1989	13.10.2003	12.01.2007	3А	3А
Венесуэла	15.02.1985	29.07.1991			3А	3А
Гайана	25.01.1988	19.05.1988			ВОЗД.	ВОЗД.
Гватемала		5.01.1990 а	25.09.2003	9.06.2008	3А	3А
Гондурас		5.12.1996 а	8.12.2004	23.05.2006		3А

Приложения

Государство	КООНПП		ФПКПП		Голосование на Генеральной Ассамблее	
	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Третий Комитет А/С.3/57/L.30 (07/11/02)	Пленарное заседание А/RES/57/199 (18/12/02)
Доминиканская Республика	4.02.1985				3А	3А
Канада	23.08.1985	24.06.1987			3А	3А
Колумбия	10.04.1985	8.12.1987			3А	3А
Коста-Рика	4.02.1985	11.11.1993	4.02.2003	1.12.2005	3А	3А
Куба	27.01.1986	17.05.1995			ПР.	ВОЗД.
Мексика	18.03.1985	23.01.1986	23.09.2003	11.04.2005	3А	3А
Никарагуа	15.04.1985	5.07.2005	14.03.2007	25.02.2009	3А	3А
Панама	22.02.1985	24.08.1987			3А	3А
Парагвай	23.10.1989	12.03.1990	22.09.2004	2.12.2005	3А	3А
Перу	29.05.1985	7.07.1988		14.09.2006 а	3А	3А
Сальвадор		17.06.1996 а			3А	3А
Сент-Винсент и Гренадины		1.08.2001 а				3А
Соединенные Штаты Америки	18.04.1988	21.10.1994			ПР.	ПР.
Уругвай	4.02.1985	24.10.1986	12.01.2004	8.12.2005	3А	3А

Государство	КООНПП		ФКПП		Голосование на Генеральной Ассамблее	
	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Третий Комитет A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Пленарное заседание A/RES/57/199 (18/12/02)
Чили	23.09.1987	30.09.1988	6.06.2005	12.12.2008	3А	3А
Эквадор	4.02.1985	30.03.1988	24.05.2007	20.07.2010	3А	3А
ЕВРОПА И ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ						
Австрия	14.03.1985	29.07.1987	25.09.2003		3А	3А
Азербайджан		16.08.1996 а	15.09.2005	28.01.2009	3А	3А
Албания		11.05.1994 а		1.10.2003 а	3А	3А
Андора	5.08.2002	22.09.2006			3А	3А
Армения		13.09.1993 а		14.09.2006 а	3А	3А
Беларусь	19.12.1985	13.03.1987				3А
Бельгия	4.02.1985	25.06.1999	24.10.2005		3А	3А
Болгария	10.06.1986	16.12.1986			3А	3А
Босния и Герцеговина		1.09.1993 d	7.12.2007	24.10.2008	3А	3А
БЮР Македония		12.12.1994 d	1.09.2006	13.02.2009	3А	3А
Ватикан		26.06.2002 а				
Венгрия	28.11.1986	15.04.1987			3А	3А

Государство	КООНПП		ФПКПП			Голосование на Генеральной Ассамблее	
	Подписание	Ратификация Присоединение (а) Правопреемство (d)	Подписание	Ратификация Присоединение (а) Правопреемство (d)	Третий Комитет А/С.3/57/L.30 (07/11/02)	Пленарное заседание А/RES/57/199 (18/12/02)	
Германия	13.10.1986	1.10.1990	20.09.2006	04.12.2008	3А	3А	
Греция	4.02.1985	6.10.1988			3А	3А	
Грузия		26.10.1994 а		9.08.2005 а	ВОЗА.	3А	
Дания	4.02.1985	27.05.1987	26.06.2003	25.06.2004	3А	3А	
Ирландия	28.09.1992	11.04.2002	2.10.2007		3А	3А	
Исландия	4.02.1985	23.10.1996	24.09.2003		3А	3А	
Испания	4.02.1985	21.10.1987	13.04.2005	4.04.2006	3А	3А	
Италия	4.02.1985	12.01.1989	20.08.2003		3А	3А	
Казахстан		26.08.1998 а	25.09.2007	22.10.2008	ВОЗА.	3А	
Кипр	9.10.1985	18.07.1991	26.07.2004	29.04.2009	3А	3А	
Кыргызстан		5.09.1997 а		29.12.2008 а	3А	3А	
Латвия		14.04.1992 а			3А	3А	
Литва		1.02.1996 а			3А	3А	
Лихтенштейн	27.06.1985	2.11.1990	24.06.2005	3.11.2006	3А	3А	
Люксембург	22.02.1985	29.09.1987	13.01.2005	19.05.2010	3А	3А	
Мальта		13.09.1990 а	24.09.2003	24.09.2003	3А	3А	

Государство	КООНПП		ФПКПП		Голосование на Генеральной Ассамблее	
	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Третий Комитет A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Пленарное заседание A/RES/57/199 (18/12/02)
Монако		6.12.1991 а			3А	3А
Нидерланды	4.02.1985	21.12.1988	3.06.2005		3А	3А
Норвегия	4.02.1985	9.07.1986	24.09.2003		3А	3А
Польша	13.01.1986	26.07.1989	5.04.2004	14.09.2005	3А	3А
Португалия	4.02.1985	9.02.1989	15.02.2006		3А	3А
Республика Молдова		28.11.1995 а	16.09.2005	24.07.2006		
Российская Федерация	10.12.1985	3.03.1987			ВОЗД.	ВОЗД.
Румыния		18.12.1990 а	24.09.2003	2.07.2009	3А	3А
Сан-Марино	18.09.2002	27.11.2006			3А	3А
Сербия		12.03.2001 d	25.09.2003	26.09.2006		
Словакия		28.05.1993 d			3А	3А
Словения		16.07.1993 а		23.01.2007 а	3А	3А
Соединенное Коро- левство Великобри- тании и Северной Ирландии	15.03.1985	8.12.1988	26.06.2003	10.12.2003	3А	3А

Государство	КООНПП		ФПКПП		Голосование на Генеральной Ассамблее	
	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Подписание	Ратификация Присоединение (a) Правопреемство (d)	Третий Комитет А/С.3/57/L.30 (07/11/02)	Пленарное заседание А/RES/57/199 (18/12/02)
Таджикистан		11.01.1995 а				3А
Туркменистан		25.06.1999 а				
Турция	25.01.1988	2.08.1988	14.09.2005		3А	3А
Узбекистан		28.09.1995 а			ВОЗД.	ВОЗД.
Украина	27.02.1986	24.02.1987	23.09.2005	19.09.2006	3А	3А
Финляндия	4.02.1985	30.08.1989	23.09.2003		3А	3А
Франция	4.02.1985	18.02.1986	16.09.2005	11.11.2008	3А	3А
Хорватия		12.10.1992 d	23.09.2003	25.04.2005	3А	3А
Черногория		23.10.2006 а	23.10.2006 d	6.03.2009		
Чешская Республика		22.02.1993 d	13.09.2004	10.07.2006	3А	3А
Швейцария	4.02.1985	2.12.1986	25.06.2004	24.09.2009	3А	3А
Швеция	4.02.1985	8.01.1986	26.06.2003	14.09.2005	3А	3А
Эстония		21.10.1991 а	21.09.2004	18.12.2006	3А	3А

Полезные адреса

Подкомитет ООН по предупреждению пыток

Subcommittee on Prevention of Torture (SPT)
Secretariat of the SPT
Office of the UN High Commissioner for Human Rights:
UNOG – OHCHR
Palais Wilson
Rue des Pâquis 52
1211 Geneva
Switzerland
opcat@ohchr.org
www.ohchr.org

Ассоциация по Предотвращению Пыток

Association for the Prevention of Torture (APT)
Route de Ferney 10
P.O. Box 137
1211 Geneva 19
Switzerland
Tel: (41 22) 919 2170
Fax: (41 22) 919 2180
apt@apt.ch
www.apt.ch

Межамериканский Институт прав человека

Inter-American Institute of Human Rights
Box 10.081/1000 San José
Costa Rica
Tel: (506) 2234 0404
Fax: (506) 2234 0955
s.especiales@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Для дополнительного чтения по Факультативному Протоколу к Конвенции против пыток

Книги и статьи по-русски

Ассоциация по предотвращению пыток, Гражданское общество и национальные превентивные механизмы по *Факультативному Протоколу к Конвенции против Пыток*, Женева, Июнь 2008.

Ассоциация по предотвращению пыток, Учреждение и назначение национальных превентивных механизмов, Женева 2006.

Книги и статьи по-английски

Amnesty International, *Combating Torture: A Manual for Action*, Amnesty International Publications, London, 2003.

Amnesty International, *10 Guiding Principles for the Establishment of National Preventive Mechanisms*, IOR/51/009/2007, Amnesty International, London, 2007.

Association for the Prevention of Torture, *Detention Monitoring Briefing N°1: Making Effective Recommendations*, APT, Geneva, November 2008.

Association for the Prevention of Torture, *Detention Monitoring Briefing N°2: The Selection of Persons to Interview in the Context of Preventive Detention Monitoring*, APT, Geneva, April 2009.

Association for the Prevention of Torture, *Detention Monitoring Briefing N°3: Using Interpreters in Detention Monitoring*, APT, Geneva, May 2009.

Association for the Prevention of Torture, *Visiting Places of Detention - What role for physicians and other health professionals?*, APT, Geneva, September 2009.

Association for the Prevention of Torture, *Civil Society and National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, APT, Geneva, June 2008.

Association for the Prevention of Torture, *National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices/ Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, APT, Geneva, January 2008.

Association for the Prevention of Torture and Centre for Justice and International Law, *Torture in International Law: A guide to jurisprudence*, APT, CEJIL, Geneva, 2008.

Association for the Prevention of Torture, *Letting in the Light, 30 years of Torture Prevention*, APT, Geneva, 2007.

Association for the Prevention of Torture, *Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms*, APT, Geneva, 2006.

Association for the Prevention of Torture, *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) in Federal and other Decentralized States*, APT, Sao Paulo, Brazil, June 2005.

Association for the Prevention of Torture, *Monitoring Places of Detention: A practical guide*, APT, Geneva, 2004.

Association for the Prevention of Torture, *Prevenir la tortura: un desafío realista. Actas del seminario (Foz de Iguazú) sobre las condiciones de detención y la protección de las personas privadas de libertad en América latina*, Geneva, APT, 1995.

Association for the Prevention of Torture, *20 ans consacrés à la réalisation d'une idée, Recueil d'études en l'honneur de Jean-Jacques Gautier*, APT, Geneva, 1997.

BOLIN PENNEGARD, Anne-Marie, *An Optional Protocol, based on prevention and cooperation*, in Bertil Duner (ed.), *An End to Torture: Strategies for its Eradication*, Zed Books, London/New York, 1998.

DELAPLACE, Edouard, *La prohibition internationale de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Nanterre-Paris X, December 2002.

EVANS, Malcolm D., and Rod MORGAN, *Protecting Prisoners: The standards of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Clarendon Press, Oxford, 1998.

GAUTIER, Jean-Jacques, Niall MACDERMOT, Eric MARTIN, and François DE VARGAS, *Torture - How to make the International Convention effective: a draft optional protocol*, International Commission of Jurists and Swiss Committee Against Torture, 1980 (out of print).

GRUPO DE TRABAJO CONTRA LA TORTURE, *Tortura, su prevención en las Américas, Visitas de control a las personas privadas de libertad*, Montevideo Colloquium, 6-9 April 1987, International Commission of Jurists and Swiss Committee against Torture, 1987 (out of print).

MARIÑO MENENDEZ, Fernando M, and Alicia CEBADA ROMERO, *La creación del mecanismo español de prevención de la tortura*, Portal Derecho S.A., Spain, 2009.

MURRAY, Rachel, *National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Torture Convention: One Size Does Not Fit All*, in *Netherlands Quarterly of*

Human Rights 26.4, Netherlands Institute of Human Rights (SIM), The Netherlands, December 2008, pp.485-517.

NOWAK, Manfred, and Elizabeth McARTHUR, *The United Nations Convention against Torture: A commentary*, in *Oxford Commentaries on International Law*, Oxford University Press, 2008.

ODIO BENITO, Elizabeth, *Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura*, in *Revista Costarricense de Política Exterior* 3, Costa Rica, 2002.

OPCAT Team (University of Bristol), *The Relationship Between Accreditation by the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions and the Optional Protocol*, University of Bristol, November 2008.

RODLEY, Nigel, *The Treatment of Prisoners Under International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1999.

SUNTINGER, Walter, *National Visiting Mechanisms: Categories and Assessment*, in APT, *Visiting Places of Detention: Lessons Learned and Practices of Selected Domestic Institutions*, Report of an expert seminar, APT, Geneva, July 2003.

VILLAN DURAN, Carlos, *La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales*, in *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*, XXII Cursos de Verano en San Sebastián, XV Cursos Europeos, UPV/EHU 2003, Ararteko, 2004.

Документы ООН

Конвенция против пыток и других жестоких, Бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания замечание общего порядка, UN Doc. GA, A/Res/39/46, 1984.

Committee against Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, General Comment N°2, Implementation of article 2 by States Parties, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 January 2008.

Конвенция против пыток и других жестоких, Бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания замечание общего порядка N°2, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 January 2008.

Первый ежегодный доклад подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, Бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания (Февраль 2007 года – март 2008 года), UN Doc. CAT/C/40/2, 14 May 2008.

Второй ежегодный доклад подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, Бесчеловечных или унижающих достоинство

видов обращения или наказания (Февраль 2008 года – март 2009 года), UN Doc CAT/C/42/2, 7 апрель 2009 года.

Третий ежегодный доклад Подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (апрель 2009 года – март 2010 года), UN Doc CAT/C/44/2, 25 март 2010 года.

Доклад о визите в Швецию подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, 10 September 2008.

Ответы Швеции на рекомендации и вопросы подкомитета по предупреждению пыток, Содержащиеся в его докладе о первом периодическом визите в Швецию, UN Doc. CAT/OP/SWE/1/Add.1, 30 January 2009.

Доклад о поездке на мальдивские острова подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, CAT/OP/MDV/1, 26 Февраль 2009 года.

Доклад о посещении Гондураса Подкомитетом по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, CAT/OP/HND/1, 10 February 2010.

Доклад о посещении Республики Парагвай Подкомитетом по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, CAT/OP/PRY/1, 7 Июнь 2010 года.

Ответы Республики Парагвай на рекомендации и вопросы, сформулированные Подкомитетом по предупреждению пыток в его докладе о первом периодическом посещении Парагвая, UN Doc. CAT/OP/PYR/1/Add.1, 10 Июнь 2010 года.

Доклад о посещении Мексики Подкомитетом по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, CAT/OP/MEX/1, 31 May 2010.

Руководство ФПКПП по предотвращению пыток

Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток: Руководство по выполнению - совместная публикация Ассоциации по предотвращению пыток (АПП) и Межамериканского Института Прав Человека (МИПЧ).

Данное Руководство является обновленной и расширенной версией Руководства, посвященного Факультативному протоколу к Конвенции ООН против пыток (ФПКПП). Изданное АПП-МИПЧ в 2004 году, то Руководство стало главным инструментом кампании по достижению быстрого вступления в силу ФПКПП 22 июня 2006 года.

Новое Руководство состоит из 5 глав, каждая из которых может читаться по отдельности:

1. Основные аспекты ФПКПП
2. Комментарий к статьям ФПКПП
3. Подкомитет ООН по предупреждению пыток
4. Ратификация ФПКПП и назначение НПМ: сложности внутреннего плана
5. Операционное функционирование НПМ

Данное издание ставит целью поддержать и умножить усилия международных, региональных и национальных акторов по ратификации и выполнению ФПКПП. В нем приводятся конкретные примеры положительной практики, собранные АПП со всего мира. В дополнение к учету последних изменений во всех регионах мира, данное переработанное издание Руководства акцентирует внимание на процессе и вызовах выполнения ФПКПП.

Ассоциация по Предотвращению Пыток

Association for the Prevention of
Torture

P.O. Box 137

1211 Geneva 19 – Switzerland

Tel: +41 22 919 2170

Fax: +41 22 919 21 80

e-mail: apt@apt.ch

website: www.apt.ch

Межамериканский Институт прав человека

Inter-American Institute of Human
Rights

Apartado Postal 10.081

1000 - San José - Costa Rica

Tel: +506 2234 0404

Fax: +506 2234 0955

e-mail: s.especiales@iidh.ed.cr

website: www.iidh.ed.cr