**Светлана Викторовна
САБАЕВА,**

доцент кафедры
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
старший научный
сотрудник
Научно-образовательного
центра по правам человека
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
s.sabaeva@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Дмитрий Евгеньевич
ГУЛЯЕВ,**

студент 3-го курса
Международно-правового
института
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
**dima.gulyaev2013@
yandex.ru**
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© С. В. Сабаяева,
Д. Е. Гуляев, 2021

ПОИСК ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНИЗМА ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (РЕЗУЛЬТАТЫ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ)

Аннотация. Национальный превентивный механизм представляет собой единую систему контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, отвечающую международным стандартам. В каждом государстве национальный превентивный механизм имеет свои особенности. В статье представлены результаты сравнительно-правового исследования законодательства зарубежных государств, создавших национальный превентивный механизм. На основе полученных результатов выделены и проанализированы три существующие в мире модели национального превентивного механизма, определены их преимущества и недостатки, а также подробно описаны все модификации выделенных моделей. В научной работе обоснована авторская позиция о том, что наделение функциями национального превентивного механизма нескольких децентрализованных органов, координирующихся одним из них, является оптимальным для Российской Федерации. Особое внимание обращено на необходимость включения в национальный превентивный механизм России независимого, регулярного и превентивного общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания.

Ключевые слова: национальный превентивный механизм (НПМ), права человека, пытки, правозащитная деятельность, места принудительного содержания, государственный контроль, общественный контроль, омбудсмен.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.204-218

S. V. SABAEVA,

*Associate Professor of the Chair of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Senior Researcher at the Scientific and Educational Center for Human Rights of
the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)
s.sabaeva@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9*

D. E. GULYAEV

*3rd year student of the International Law Institute
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
dima.gulyaev2013@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9*

SEARCH FOR THE OPTIMAL MODEL OF THE NATIONAL PREVENTIVE MECHANISM FOR THE RUSSIAN FEDERATION (RESULTS OF A COMPARATIVE LEGAL STUDY OF THE LEGISLATION OF FOREIGN STATES)

Abstract. *The National Preventive Mechanism (NPM) is a unified system for monitoring the observance of human rights in places of detention, the system complies with international standards. In each State, the National Preventive Mechanism has its own characteristics. The article presents the results of a comparative legal study of the legislation of foreign states that have created the National Preventive Mechanism. Based on these results, identifies and analyzes three existing models of the National Preventive Mechanism in the world, identifies their advantages and disadvantages, and describes in detail all modifications of these models. The scientific work substantiates the author's position that the empowerment of National Preventive Mechanism functions to several decentralized bodies coordinated by one of them is optimal for the Russian Federation. Special attention is paid to the need to include in the National Preventive Mechanism of Russia an independent, regular and preventive public control over the observance of human rights in places of detention.*
Keywords: *National Preventive Mechanism (NPM), human rights, torture, human rights activities, places of detention, state control, public control, Ombudsman.*

В 1984 г. в целях противодействия пыткам Генеральной Ассамблеей ООН была принята Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания¹, участницей

¹ Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. (с изменениями от 08.09.1992) // СПС «КонсультантПлюс».

которой является Российская Федерация. В 2002 г. к упомянутой Конвенции принят Факультативный протокол², предусматривающий создание в государствах-участниках на основе принципа превентивного регулярного посещения любых мест принудительного содержания³ независимыми органами (организациями) национального превентивного механизма — единой системы контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания. По состоянию на декабрь 2020 г. участниками Факультативного протокола являлись 90 государств (Россией он не подписан)⁴.

В Российской Федерации система государственного контроля (надзора) и общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания не является единой, деятельность субъектов, осуществляющих указанный контроль, не отвечает одновременно принципам превентивности, регулярности и независимости, что свидетельствует о необходимости создания новой системы государственно-общественного контроля — национального превентивного механизма (далее — НПМ), первым шагом на пути к которому станет присоединение России к Факультативному протоколу⁵. После его подписания и ратификации⁶ необходимо будет провести серьезную научную работу по изучению и анализу законодательства зарубежных государств, создавших НПМ, что позволит обосновать модель НПМ, подходящую для России.

² Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 2002 г. // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture_prot.shtml.

³ Под местами принудительного содержания в данной работе понимаются любые установленные законом учреждения и органы, где находятся лица, лишённые свободы или ограниченные в ней.

⁴ URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en.

⁵ Обоснование приведенных выводов см. подробно: *Гуляев Д. Е.* Национальный превентивный механизм — новая система государственно-общественного контроля, способствующая обеспечению законности деятельности администраций мест принудительного содержания в Российской Федерации // *Юридическое образование и наука.* 2020. № 12. С. 28—34.

⁶ Необходимость присоединения России к Факультативному протоколу неоднократно отмечали, например, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и члены Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. См.: URL: <https://ria.ru/20180619/1523016420.html>.

Некоторые представители научного сообщества главной проблемой на пути создания НПМ в Российской Федерации считают отсутствие политической воли для подписания и ратификации Факультативного протокола. См., например: *Хуторская Н. Б.* Проблемы создания национального превентивного механизма в России // *Актуальные проблемы организации деятельности органов и учреждений УИС : материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки РСФСР, доктора юридических наук, профессора А. И. Зубкова и Дню российской науки.* Рязань : Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2017. С. 252—255.

В Российской Федерации отсутствуют комплексные научные исследования в области рассмотрения особенностей организации и функционирования НПМ в мире⁷, поэтому данная работа построена на анализе законодательства зарубежных государств, создавших НПМ⁸. На основе данных Управления Верховного комиссара ООН по правам человека выявлены модели НПМ, существующие в 64 зарубежных государствах, детально изучено правовое регулирование НПМ в 12 государствах: Армении, Азербайджане, Болгарии, Бразилии, Великобритании, Грузии, Киргизии, Новой Зеландии, Руанде, Финляндии, Франции и Швейцарии.

В результате проведенного сравнительно-правового исследования выделены модели НПМ, существующие в мире. Прежде всего проанализируем наиболее популярную и обсуждаемую модель, именуемую «Омбудсмен+». Некоторыми представителями гражданского общества и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации она позиционируется как оптимальная для России: «Мировая практика свидетельствует, что одним из эффективных средств противодействия насилию является национальный превентивный механизм... Создание данного института возможно на национальном уровне по модели «Омбудсмен+», предусматривающей закрепление функции такого механизма за Уполномоченным. Внедрение этой модели предполагает, что не только сам Уполномоченный будет задействован в процессе мониторинга соблюдения прав человека в местах несвободы, но и представители гражданского общества, которые, получив от Уполномоченного определенный мандат, смогут проверять состояние законности в местах несвободы...»⁹.

1. Модель НПМ «Омбудсмен+» представлена в 39 зарубежных государствах из 64. В 30 государствах¹⁰ из 39 модель предполагает наделение функциями НПМ уполномоченного по правам человека (омбудсмена) и зачастую сотрудников его аппарата. К осуществлению функций НПМ омбудсменом, как правило,

⁷ Встречаются некоторые научные работы, в которых указывается лишь на необходимость создания НПМ в Российской Федерации. См., например: *Перрон Ю. В.* О перспективах создания нового механизма международного контроля за соблюдением прав осужденных в Российской Федерации // Вестник Института [ВИПЭ ФСИН России]: преступление, наказание, исправление. 2016. № 2. С. 48—54.

⁸ При выделении и анализе моделей НПМ в рамках данного исследования обращено внимание именно на законодательное регулирование НПМ в зарубежных государствах (правовое регулирование, осуществляемое подзаконными актами практически не учитывается, поскольку предполагается, что статус НПМ, его сущностные черты должны определяться на законодательном уровне).

⁹ Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год. С. 209 // URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf.

¹⁰ В Албании, Австрии, Армении, Азербайджане, Болгарии, Венгрии, Греции, Грузии, Дании, Испании, Казахстане, на Кипре, в Коста-Рика, Литве, Люксембурге, Молдавии, Норвегии, Польше, Португалии, Румынии, Северной Македонии, Сербии, Словении, на Украине, в Финляндии, Хорватии, Черногории, Чехии, Эквадоре и Эстонии. См. данные Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (URL: <https://www.ohchr.org/EN/hrbodies/opcat/pages/nationalpreventivemechanisms.aspx> (дата обращения: 26.11.2020)).

привлекаются институты гражданского общества, которые в определенной степени ему подчинены. Модель «Омбудсмен +» имеет модификации.

1.1. Функциями НПМ закон наделяет только омбудсмента, а в некоторых случаях также сотрудников его аппарата. Представители общественности могут быть включены в НПМ только по желанию и решению омбудсмента.

Например, в Армении функции НПМ возложены Законом «О защитнике прав человека»¹¹ на Омбудсмента, а также на сотрудников специально созданного в рамках его аппарата структурного подразделения, при этом только Омбудсмен вправе регулярно и превентивно посещать места принудительного содержания. В целях получения профессионального содействия он может на договорной основе привлекать представителей общественных организаций — экспертов, что можно считать попыткой включения в НПМ Армении элементов общественного контроля.

Такой контроль, однако, не отвечает принципу независимости, поскольку эксперты функционально и финансово подчинены Омбудсмену. Они могут осуществлять функции НПМ только на основании его письменного решения; их деятельность оплачивается из средств государственного бюджета, выделенных аппарату Омбудсмента. Рассматриваемый общественный контроль не является регулярным — Омбудсмен по своему усмотрению в каждом конкретном случае принимает решение о привлечении/непривлечении представителей общественности к посещениям мест принудительного содержания.

В Финляндии, согласно Закону «О Парламентском омбудсмене»¹², функции НПМ выполняет Омбудсмен, который привлекает к проведению регулярных и превентивных проверок мест принудительного содержания сотрудников своего аппарата. Для содействия осуществлению функций НПМ он вправе назначать экспертов, правовой статус которых, в отличие от Армении, имеет не договорную, а административную природу¹³. Законодательство фактически закрепляет монополию Омбудсмента на осуществление любых функций НПМ. Общественный контроль (как и в Армении) не отвечает принципам независимости и регулярности.

Рассматриваемая модификация модели НПМ представлена и в Болгарии, где обязанности по предотвращению нарушений прав человека в местах принудительного содержания путем их превентивного и регулярного посещения возложены законодательством¹⁴ на Омбудсмента и сотрудников его аппарата, которым он может полностью или частично делегировать свои полномочия в качестве НПМ.

1.2. Закон наделяет функциями НПМ не только омбудсмента и его аппарат, но и представителей общественности.

¹¹ Закон Республики Армения от 14.01.2017 № ЗР-1 «О защитнике прав человека» // URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=5712&lang=rus#5> (дата обращения: 27.11.2020).

¹² Parliamentary Ombudsman Act (197/2002) // URL: <https://www.oikeusasiamies.fi/en/parliamentary-ombudsman-act> (дата обращения: 27.11.2020).

¹³ Омбудсмен Финляндии назначает эксперта, а не заключает с ним договор; эксперт, осуществляя содействие Омбудсмену, обретает статус должностного лица.

¹⁴ Ombudsman Act (48/23 May 2003) // URL: <https://www.ombudsman.bg/regulations/ombudsman-law> (дата обращения: 27.11.2020).

Например, в Азербайджане функции НПМ возложены на Омбудсмана, а также на Национальную превентивную группу¹⁵, в состав которой входят назначаемые Омбудсменом с помощью прозрачных процедур представители общественности, имеющие высшее образование, опыт осуществления правозащитной деятельности и высокие моральные ценности. Члены Национальной превентивной группы имеют особый правовой статус, поскольку наделяются правовыми гарантиями: при исполнении ими обязанностей в местах принудительного содержания их невозможно задержать, арестовать, обыскать, лично досмотреть. Национальная превентивная группа в определенной степени подконтрольна Омбудсмену.

В Грузии НПМ составляют Омбудсмен и Специальная превентивная группа. Указанная модель установлена Органическим законом «О Народном защитнике»¹⁶ и более подробно регламентируется правовыми актами Омбудсмана¹⁷. Отличие Специальной превентивной группы от Национальной превентивной группы, действующей в Азербайджане, заключается в сроке полномочий ее членов и в том, что на них накладываются дополнительные ограничения: невозможность являться членами политических партий и участвовать в политической деятельности, являться журналистами или частными адвокатами. Общественный контроль в рамках НПМ Грузии не является независимым, поскольку члены Специальной превентивной группы контролируются аппаратом Омбудсмана.

На основе проведенного анализа можно утверждать, что законодательство зарубежных государств, выбравших описанные выше модификации модели НПМ «Омбудсмен+», является достаточно унифицированным с точки зрения регламентации взаимоотношений омбудсмана и «подчиненных ему» представителей гражданского общества.

В законодательстве каждого из этих государств идентичен и обширен круг полномочий, которыми наделяется омбудсмен в качестве НПМ: право получать разъяснения органа или должностного лица, в подведомственности которого находится место принудительного содержания, где предполагается нарушение прав человека; право встречаться в частном порядке или с участием эксперта или переводчика наедине с лицами, находящимися в таких местах, а также с иными лицами, которые могут предоставить необходимую информацию; право получать копии документов, подтверждающих законность задержания или лишения свободы, дающих информацию об обращении и условиях их содержания; право предоставлять соответствующие рекомендации в компетентные органы и получать на них обоснованные ответы в установленные законом сроки.

¹⁵ Конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека (Омбудсмене) Азербайджанской Республики» // URL: [https://ombudsman.az/upload/editor/files/Azeri_Constitutional_Law_HR_Commissioner_2010_en\(1\).pdf](https://ombudsman.az/upload/editor/files/Azeri_Constitutional_Law_HR_Commissioner_2010_en(1).pdf) (дата обращения: 27.11.2020).

¹⁶ Organic Law of Georgia on the Public Defender (1996) // URL: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/electronic/88312/100928/f1982896862/geo88312.pdf> (дата обращения: 27.11.2020).

¹⁷ Специальная превентивная группа действует на основании доверенности Омбудсмана, ее деятельность контролируется департаментом его аппарата. Statute of the Special Preventive Group (2015) // URL: <http://www.ombudsman.ge/res/docs/2019102216340322759.pdf> (дата обращения: 27.11.2020).

1.3. Функции НПМ могут возлагаться не на существующий в государстве едиличный правозащитный орган — омбудсмена, а на коллегиальный — комиссию по правам человека. Такой подход можно рассматривать как особую модификацию модели «Омбудсмен+». Модификация действует в 9 зарубежных государствах (Маврикий, Мали, Мальдивы, Марокко, Мексика, Руанда, Того, Уругвай, Шри-Ланка)¹⁸ из 39, выбравших данную модель.

Например, в Руанде на Национальную комиссию по правам человека¹⁹ — независимый постоянно действующий орган, состоящий из комиссаров²⁰, обладающих уголовным иммунитетом, возложена обязанность осуществлять противодействие пыткам в местах принудительного содержания. В нее включены представители общественности, которые в рамках Национальной комиссии имеют юридически равный статус с представителями государственных органов.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что наделение функциями НПМ существующего в государстве правозащитного органа — омбудсмена или комиссии по правам человека способствует усилению статуса такого органа²¹ ввиду появления у него новых полномочий. При этом он является единственным субъектом контроля, наделенным функциями НПМ, соответственно, только от его решений зависит деятельность всего НПМ государства, что ведет к созданию своего рода монополии²² на осуществление функций НПМ, которая лишает общественный контроль независимости.

Омбудсмены и комиссии по правам человека являются правозащитными органами общей компетенции, т.е. осуществляют защиту всех прав человека, что свидетельствует об их загрузке и может приводить к отсутствию должной регулярности превентивных посещений мест принудительного содержания. Наиболее эффективной является защита, осуществляемая несколькими независимыми друг от друга правозащитными институтами, из которых хотя бы один

¹⁸ По данным Управления Верховного комиссара ООН по правам человека.

¹⁹ Закон «Об определении миссии, организации и функционировании Национальной комиссии по правам человека» // Law № 19/2013 of 25.03.2013 determining missions, organisation and functioning of the National Commission for Human Rights. URL: http://www.cndp.org.rw/fileadmin/user_upload/Laws_NCHR_Integrated.pdf (дата обращения: 27.11.2020).

²⁰ Комиссарами являются представители гражданского общества, государственных и частных университетов, государственных органов и частного сектора. Комиссары Национальной комиссии наделяются полномочиями, которые присущи омбудсмену, выполняющему функции НПМ в рассмотренных ранее зарубежных государствах.

²¹ На это также указывает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. См.: *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // *Административное право и процесс.* 2018. № 12. С. 52—59.

²² В данном случае речь идет о создании монополии омбудсмена или комиссии по правам человека исключительно на осуществление функций НПМ в государстве, но не о монополии на осуществление контрольной деятельности по предупреждению пыток в местах принудительного содержания. Подробнее см.: *Чуксина В. В.* Институт омбудсмена как национальный превентивный механизм против пыток // *Известия Иркутской государственной экономической академии.* 2012. № 3. С. 143.

специализируется на защите прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания (создан только для этой цели).

Соответственно, популярность в гражданском обществе России рассмотренной модели²³ не является показателем эффективности осуществляемого в ее рамках контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания.

2. Модель НПМ, предполагающая создание государственного органа (должностного лица), специализирующегося на защите прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, характерна для 16 зарубежных государств из 64. По данным Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, модель представлена в следующих государствах: Аргентина, Боливия, Гватемала, Гондурас, Кабо-Верде, Камбоджа, Киргизия, Ливан, Лихтенштейн, Парагвай, Тунис, Франция, Италия, Никарагуа, Сенегал и Швейцария. Модель имеет две модификации.

2.1. В большинстве зарубежных государств — 12²⁴ из 16 названных, функции НПМ осуществляет специально созданный коллегиальный правозащитный орган, существующий в форме комитета, комиссии или центра по предупреждению пыток в местах принудительного содержания. Рассматриваемая модификация идентична модификации модели «Омбудсмен+», предполагающей, что функции НПМ осуществляет комиссия по правам человека (отличие в том, что последняя — это правозащитный орган общей компетенции).

Так, в Швейцарии НПМ представлен Национальной комиссией по предупреждению пыток²⁵. Внимания заслуживает наделение Комиссии правом законодательной инициативы в области защиты прав лиц в местах принудительного содержания. Ее деятельность финансируется из средств государственного бюджета, а члены имеют право на возмещение расходов, связанных с осуществлением их деятельности. Условиями членства в Комиссии являются знания в медицинской (включая психиатрическую) и правовой областях, а также опыт посещения мест принудительного содержания. Члены Комиссии не выбираются посредством прозрачных процедур, а назначаются органами исполнительной власти — Федеральным советом по предложению Федерального департамента юстиции и полиции и Федерального департамента иностранных дел, которые могут получать предложения о кандидатах от некоммерческих организаций.

²³ См., например, материалы председателя Комитета за гражданские права: *Бабушкин А. В.* Национальный превентивный механизм предупреждения пыток: опыт зарубежных стран : информационно-аналитические материалы по вопросу создания Национального превентивного механизма в зарубежных государствах // URL: <https://an-babushkin.livejournal.com/822030.html> (дата обращения: 01.02.2021).

²⁴ Аргентине, Боливии, Гватемале, Гондурасе, Кабо-Верде, Камбодже, Киргизии, Ливане, Лихтенштейне, Парагвае, Тунисе и Швейцарии.

²⁵ Статус и деятельность Комиссии регламентируются Федеральным законом «О Комиссии по предупреждению пыток»: Federal law on the Torture Prevention Commission of 20 March 2009 // URL: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20092626/index.html> (дата обращения: 28.11.2020).

В Киргизии функции НПМ возложены на Национальный центр по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, деятельность и статус которого подробно регламентированы специальным Законом²⁶. Центр является независимым государственным органом, осуществляющим деятельность за счет выделяемых ему из государственного бюджета средств. Он имеет четкую, закрепленную на законодательном уровне внутреннюю структуру — органы управления, в которые входят: Координационный совет (состоящий из Омбудсмана, двух депутатов Парламента, восьми представителей общественности) и директор, избираемый Координационным советом по результатам конкурсного отбора.

Сотрудники Центра за свою деятельность получают заработную плату; обладают уголовным и административным иммунитетами, вмешательство в их деятельность преследуется по уголовному и административному законодательству; они могут вмешиваться в производство оперативно-розыскных мероприятий и уголовно-процессуальных действий, сопряженных с пытками и жестоким обращением, если вмешательство необходимо для защиты прав человека. Аналогично модели «Омбудсмен+» к сотрудникам Центра предъявляются профессиональные требования, а также на них законодательством накладываются некоторые ограничения. Места принудительного содержания регулярно и превентивно посещаются специальными группами, состоящими из сотрудников Центра, процедура формирования таких групп подробно регламентируется законодательством. Для участия в превентивных посещениях может привлекаться эксперт.

НПМ Киргизии в большинстве состоит из представителей общественности, которые имеют юридически равный статус в рамках Центра с Омбудсменом и депутатами Парламента, что свидетельствует о наличии в деятельности государственного органа элементов как государственного, так и общественного контроля.

2.2. В некоторых зарубежных государствах (Франции, Италии, Никарагуа и Сенегале) функции НПМ осуществляет не коллегиальный правозащитный орган, а специальное должностное лицо, которое может привлекать специалистов и (или) иметь аппарат. Интересен опыт Франции, где НПМ²⁷ — это независимый Генеральный контролер мест лишения свободы. Заслуживает внимания детальная регламентация на законодательном уровне порядка отказа руководителями мест принудительного содержания Генеральному контролеру в превентивном посещении, более того, за воспрепятствование его законной деятельности установлен значительный штраф — в размере 15 000 евро. Генеральный контролер для содействия осуществлению функций НПМ назначает контролеров с учетом

²⁶ Закон от 12.07.2012 № 104 «О Национальном центре Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» // URL: <http://npm.kg/wp-content/uploads/2017/03/zakon-o-ntspp.pdf> (дата обращения: 28.11.2020).

²⁷ Закон «О Генеральном контролере мест лишения свободы» Law № 2007-1545 of October 30, 2007 establishing a Comptroller General of places of deprivation of liberty // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/jorf/text/000000279700/2020-11-19/> (дата обращения: 28.11.2020).

имеющихся у них профессиональных знаний и навыков, он вправе делегировать им свои полномочия по посещению мест принудительного содержания.

Исходя из приведенного выше, можно заключить, что рассмотренная модель, предполагающая наделение функциями НПМ специально созданного для защиты прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, правозащитного органа (должностного лица), сходна с моделью «Омбудсмен+», следовательно, для нее актуальны выявленные у первой модели недостатки. Однако правозащитную деятельность в качестве НПМ в рамках рассмотренной модели осуществляет орган (должностное лицо) не общей, а специальной компетенции.

Создание в государстве такого специализированного органа (должностного лица) в качестве НПМ требует выделения существенного количества средств из государственного бюджета, но в то же время гарантирует должное внимание к проблеме применения пыток в местах принудительного содержания — специализированные органы не перегружены иными полномочиями, кроме защиты прав лиц, находящихся в таких местах.

Тем не менее рассмотренная модель не предполагает, что функции НПМ могут осуществлять одновременно несколько самостоятельных субъектов, что не позволяет включить в НПМ независимый орган общественного контроля, поскольку в рамках описанной модели представители общественности являются сотрудниками государственного органа или подчиняются специальному должностному лицу.

3. Модель НПМ, предполагающая предотвращение пыток децентрализованными органами (организациями), координирующимися одним из них, или несколькими органами (организациями), действующими автономно, предусматривает, что такие органы (организации) специализируются исключительно на защите прав лиц в местах принудительного содержания (возможно и сочетание в качестве НПМ в одном государстве правозащитных органов как специализированных, так и общей компетенции). НПМ может быть представлен только коллегиальными или единоличными правозащитными органами или включать одновременно коллегиальные и единоличные органы. В рамках данной модели система контроля может строиться по территориально-юрисдикционному принципу²⁸.

По данным Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, модель встречается в 9 государствах: Бразилии, Великобритании, Германии, Мавритании, на Мальте, в Нидерландах, Новой Зеландии, Турции и Швеции, имеет две модификации.

3.1. Функции НПМ осуществляют децентрализованные органы (организации), координирующиеся одним из них. При этом координация не предполагает подчинения (иерархии), а выражается лишь в выработке общих положений и методики деятельности всех действующих в государстве субъектов, входящих

²⁸ Юрисдикционный принцип предполагает четкое разделение полномочий между субъектами контроля по посещению конкретных видов мест принудительного содержания, поскольку, в частности, контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания для несовершеннолетних имеет свою специфику. Территориальный принцип построения НПМ выражается в создании систем контроля как на федеральном, так и на региональном уровне (в федеративных государствах).

в состав НПМ как единой системы контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания.

Так, в Новой Зеландии НПМ²⁹ построен по юрисдикционному принципу — большинство независимых контролирующих органов³⁰ осуществляют деятельность в определенной сфере: Управление по рассмотрению жалоб на действия полиции осуществляет защиту прав лиц, ограниченных в свободе в полиции, Уполномоченный по делам детей предотвращает пытки в местах принудительного содержания для несовершеннолетних, Генеральный судья-адвокат осуществляет контроль за местами принудительного содержания Вооруженных сил, Омбудсмен является правозащитным органом общей компетенции.

Деятельность вышеупомянутых органов координируется Центральным НПМ — Комиссией по правам человека, являющейся коллегиальным правозащитным органом общей компетенции³¹. Центральный НПМ консультирует субъектов, образующих НПМ государства, рассматривает их доклады, направляет Правительству рекомендации от имени НПМ государства. Среди упомянутых субъектов, входящих в состав НПМ, отсутствует самостоятельный орган общественного контроля, однако рассматриваемая модификация модели и законодательство Новой Зеландии позволяют в любой момент наделить такой орган функциями НПМ.

Примечателен опыт Великобритании, поскольку НПМ на ее территории состоит из 21 независимого субъекта³² и построен по территориально-юрисдикционному принципу. Каждый из 21 субъекта НПМ осуществляет деятельность в определенной сфере, в конкретных видах мест принудительного содержания (юрисдикционный принцип), а также на конкретной территории — в Англии, Уэльсе, Шотландии или на острове Мэн (территориальный принцип). Среди субъектов НПМ можно выделить лиц, осуществляющих регулярный независимый и превентивный общественный контроль — непрофессиональных наблюдателей.

Все субъекты НПМ координируются Инспекцией тюрем Ее Величества (действует в Англии и Уэльсе). Для взаимодействия и обмена опытом субъекты НПМ объединены по специфике деятельности и территориальной принадлежности³³.

²⁹ Закон «О поправках к Закону о преступлениях, связанных с пытками». Crimes of Torture Amendment Act № 68 (2006) // URL: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2006/0068/latest/whole.html> (дата обращения: 29.11.2020).

³⁰ Органы (организации), составляющие НПМ Новой Зеландии, их количество и полномочия определяет министр юстиции, который в любой момент вправе лишить орган (организацию) полномочий в качестве НПМ или наделить ими какие-либо иные органы (организации).

³¹ Официальный сайт Комиссии по правам человека Новой Зеландии. URL: <https://www.hrc.co.nz/> (дата обращения: 29.11.2020).

³² Перечень органов (организаций, лиц), образующих НПМ, краткое описание их полномочий см.: Официальный сайт НПМ Великобритании. URL: <https://www.nationalpreventivemechanism.org.uk/members/> (дата обращения: 29.11.2020).

³³ Они объединены в четыре подгруппы: в подгруппу для детей и молодежи, подгруппу по психическому здоровью, подгруппу по содержанию под стражей в полиции и в шотландскую подгруппу. Существует также руководящая группа НПМ, которая разрабатывает стратегические направления деятельности субъектов НПМ, контролирует и оценивает

Правовое регулирование деятельности каждого субъекта НПМ осуществляется отдельными правовыми актами, что осложняет целостное восприятие НПМ Великобритании. Все субъекты НПМ назначены решениями Правительства Великобритании (подзаконными актами). В сентябре 2020 г. субъекты НПМ выдвинули предложение по созданию единого закона, регулирующего их деятельность³⁴.

3.2. Обязанности по предупреждению пыток в местах принудительного содержания возложены на несколько автономных органов (организаций). Они самостоятельно вырабатывают методики и организуют свою деятельность.

Например, в Бразилии специальным Законом создана Национальная система предупреждения и борьбы с пытками. НПМ государства включает в себя четыре органа: Национальный комитет по предупреждению и борьбе с пытками, Национальный механизм по предупреждению и борьбе с пытками, Национальный совет по уголовной и пенитенциарной политике и орган Министерства юстиции, отвечающий за национальную пенитенциарную систему³⁵. Законодательство предусматривает, что в нее могут быть включены, помимо четырех, еще десять государственных и частных институтов, в том числе институты общественного контроля — общественные организации и общественные защитники. Каждый из упомянутых органов (организаций) автономен. Поскольку Бразилия является федеративным государством, каждым штатом создается собственный механизм по предупреждению пыток и борьбе с ними, который входит в состав единого НПМ Бразилии.

На основе вышеизложенного можно заключить, что рассмотренная модель НПМ строится преимущественно по юрисдикционному принципу, что свидетельствует о наделении функциями НПМ в первую очередь специализированных правозащитных органов (организаций). Каждое государство в рамках данной модели определяет их количество и компетенцию с учетом исторических, территориальных, политических, юридических и иных особенностей. Наличие нескольких органов (организаций), осуществляющих функции НПМ, позволяет создать систему сдержек и противовесов, где субъекты контроля, хотя и независимы, но осуществляют между собой взаимодействие, обмениваются опытом, взаимно дополняют друг друга. Указанная модель позволяет включить в НПМ государства независимый орган общественного контроля.

Исходя из результатов сравнительно-правового исследования, предлагается построить НПМ в Российской Федерации **по территориально-юрис-**

их совместную деятельность. Субъекты НПМ выбирают Председателя НПМ, который осуществляет их консультирование, представляет НПМ Великобритании на встречах с Правительством и международными организациями. Особое место занимает Секретариат НПМ, который содействует единому пониманию положений Факультативного протокола между субъектами НПМ государства, способствует обмену опытом и знаниями с другими государствами, готовит годовой отчет о результатах действия НПМ.

³⁴ NPM response to Ministry of Justice consultation: Strengthening the Independent Scrutiny Bodies through legislation // URL: [UK-NPM_Response-to-MOJ-consultation_092020.pdf](https://www.uk-npm.org.uk/wp-content/uploads/2020/09/NPM-Response-to-MOJ-consultation_092020.pdf) WEB.pdf (дата обращения: 29.11.2020).

³⁵ Law No 12.847, 02.08.2013 // URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12847.htm (дата обращения: 29.11.2020).

дикционному принципу³⁶ в виде **децентрализованного коллегиального органа**, одним из субъектов которого будет **независимый орган общественного контроля**. Указанные органы должны находиться под общим руководством одного из них. В их числе могут быть правозащитные органы общей компетенции, например Омбудсмен и уполномоченные по правам человека в субъектах РФ. Выбор третьей модели НПМ для России объясняется следующими причинами.

Во-первых, Российская Федерация является самым большим по площади государством в мире³⁷, что свидетельствует о том, что единственный орган контроля — омбудсмен или созданные в рамках второй модели НПМ коллегиальный орган или специальное должностное лицо — физически не смогут обеспечить должную регулярность превентивных посещений всех существующих в России мест принудительного содержания, что не будет свидетельствовать об эффективности контрольной деятельности, следовательно, сделает существование НПМ в России нецелесообразным.

Во-вторых, защиту прав лиц в местах принудительного содержания целесообразно осуществлять преимущественно специализирующимися на такой деятельности органами, поскольку органы общей компетенции, например омбудсмен, являются чрезвычайно загруженными³⁸.

В-третьих, действующие сегодня в России общественные наблюдательные комиссии (ОНК)³⁹, показавшие некоторые положительные результаты в области защиты прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания⁴⁰, являются независимыми органами общественного контроля. В рамках модели «Омбудсмен+» они будут контролироваться Омбудсменом и (или) его аппаратом, в рамках второй модели НПМ члены ОНК должны будут стать членами государственного органа или подчиниться специальному должностному лицу. Все это лишит общественный контроль независимости. Этого можно избежать, выбрав третью модель НПМ для реализации в России.

³⁶ С учетом территориального устройства России предполагается, что система контроля должна состоять как из федерального органа, осуществляющего защиту прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, так и из органов субъектов Российской Федерации; контролироваться должны все виды мест принудительного содержания.

³⁷ По состоянию на 01.01.2021 в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 482 888 человек (официальный сайт ФСИН России. URL: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20uis/> (дата обращения: 01.02.2021)).

³⁸ Подробный анализ указанной проблемы, существующей у Уполномоченного по правам человека в РФ, а также предложения по ее решению см.: *Гуляев Д. Е.* Правозащитная деятельность уполномоченных по правам человека: проблемы и перспективы.

³⁹ Действуют на основе Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰ См., например: Доклад Общественной палаты Российской Федерации, посвященный вопросам деятельности общественных наблюдательных комиссий в субъектах Российской Федерации // URL: https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/doklad_onk_28022019_1.pdf.

В-четвертых, наличие у независимых органов, образующих НПМ России, координатора упорядочит их деятельность, а также обеспечит единство системы контроля. Более того, наличие органа-координатора позволит создать дополнительные гарантии защиты прав лиц в местах принудительного содержания, поскольку такие лица получают право обращаться в координирующий орган как в вышестоящий над органами, специализирующимися на контроле в определенном виде мест принудительного содержания.

Таким образом, исследование законодательства зарубежных государств, подписавших и ратифицировавших Факультативный протокол, позволило выделить три существующие в мире модели национального превентивного механизма, каждая из которых имеет свои особенности. Наиболее оптимальной для Российской Федерации является модель, предполагающая предотвращение пыток и насилия в отношении лиц, находящихся в местах принудительного содержания, несколькими **децентрализованными коллегиальными органами** (с обязательным включением в механизм независимого органа общественного контроля), координирующимися одним из них.

Следующими этапами создания в России НПМ (после присоединения к Факультативному протоколу) может стать разработка его концепции и последующее принятие на ее основе федерального закона «О государственном общественном контроле за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания», регламентирующего статус, состав и полномочия органов, образующих национальный превентивный механизм Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бабушкин А. В.* Национальный превентивный механизм предупреждения пыток: опыт зарубежных стран : информационно-аналитические материалы по вопросу создания национального превентивного механизма в зарубежных государствах // URL: <https://an-babushkin.livejournal.com/822030.html> (дата обращения: 01.02.2021).
2. Взаимодействие уполномоченных по правам человека с государственными органами и институтами гражданского общества // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок : материалы конференции : в 5 ч. — М. : РГ-Пресс, 2019. — Ч. 2. — С. 111—118.
3. *Гуляев Д. Е.* Национальный превентивный механизм — новая система государственно-общественного контроля, способствующая обеспечению законности деятельности администраций мест принудительного содержания в Российской Федерации // Юридическое образование и наука. — 2020. — № 12. — С. 28—34.
4. *Гуляев Д. Е.* Правозащитная деятельность уполномоченных по правам человека: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 10. — С. 76—80.
5. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. — 2018. — № 12. — С. 52—59.

6. *Перрон Ю. В.* О перспективах создания нового механизма международного контроля за соблюдением прав осужденных в Российской Федерации // Вестник института [ВИПЭ ФСИН России]: преступление, наказание, исправление. — 2016. — № 2. — С. 48—54.
7. *Хуторская Н. Б.* Проблемы создания Национального превентивного механизма в России // Актуальные проблемы организации деятельности органов и учреждений УИС : материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки РСФСР, доктора юридических наук, профессора А. И. Зубкова и Дню российской науки. — Рязань : Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2017. — С. 252—255.
8. *Чуксина В. В.* Институт омбудсмана как национальный превентивный механизм против пыток // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2012. — № 3. — С. 140—144.