

УДК 342.721:(343.9:343.412)(479.24)

*Парвиз Мамедов*, диссертант  
Институт права и прав человека НАН Азербайджана  
проспект Г. Джавида, 115, Баку, Азербайджан

## РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНИЗМА В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ПЫТОК И ЖЕСТОКОГО, БЕСЧЕЛОВЕЧНОГО ИЛИ УНИЖАЮЩЕГО ДОСТОИНСТВО ОБРАЩЕНИЯ ИЛИ НАКАЗАНИЯ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

В настоящей статье рассматриваются правовые рамки и практические аспекты работы национального превентивного механизма (НПМ), созданный в 2009 году в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции ООН против пыток, с целью предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания путем регулярных посещений всех мест лишения свободы. В статье осуществляется попытка проанализировать положения Конституционного закона об уполномоченном по правам человека (Омбудсмена) Азербайджанской Республики, связанные с НПМ. Автор выявляет успехи и недостатки в работе азербайджанской НПМ, и делает ряд предложений, направленных на повышение эффективности ее работы.

**Ключевые слова:** пытки, жестокое или бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание, Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток, национальный превентивный механизм, омбудсмен.

**Постановка проблемы.** Осуществление независимого мониторинга мест лишения свободы является одним из эффективных средств предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания. Подобный мониторинг должен проводиться как на международном, так и на национальном уровне. В настоящее время существуют два международных механизма превентивного характера; один из них функционирует в системе ООН – Подкомитет по предупреждению пыток (SPT), который создан на основе Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, а другой – Европейский комитет по предупреждению пыток (CPT) учрежден в рамках Совета Европы. Несмотря на то, что оба указанных механизма, в особенности CPT, действуют довольно эффективно и через посредство регулярных посещений, обстоятельных докладов, рекомендаций и стандартов оказывают существенное влияние на положение лиц, содержащихся в местах заключения, все же они носят субсидиарный характер, что свойственно всем международным правозащитным механизмам. Нужно иметь в виду, что независимые национальные институты, которые уполномочены регулярно посещать места заключения, обладают явными преимуществами, поскольку постоянно находятся на территории данного государства и потому способны оперативно среагировать на любую ситуацию, и кроме того, они лучше знают местные условия, законодательство и практику.

Посещения мест заключения во многих странах мира, в основном, осуществляются институтом омбудсмена. Однако омбудсмен, обладающий широкими полномочиями в сфере защиты прав и свобод человека, осуществляет подобные посещения, как правило, на основании конкретных жалоб. Иными словами, посещение омбудсменом того или иного закрытого учреждения имеет место не в превентивном контексте, а в порядке реагирования на какую-либо жалобу или информацию относительно совершенного акта пыток или иного плохого обращения. С другой стороны, омбудсмен, наделенный таким обширным мандатом как защита и восстановление основных прав и свобод человека на территории всей страны, не располагает достаточными человеческими и финансовыми ресурсами для осуществления превентивных посещений на регулярной основе.

Поэтому существует необходимость создания специальных внутригосударственных механизмов, наделенных мандатом в сфере предупреждения пыток и других жестоких,

бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания. Именно учитывая эту необходимость, вышеупомянутый Факультативный протокол предусматривает обязанность для государств-участников учредить (назначить) на внутригосударственном уровне соответствующую структуру – *национальный превентивный механизм* (НПМ).

Подобный механизм создан и в Азербайджане. Парламент Азербайджана ратифицировал Факультативный протокол 2 декабря 2008 года, а согласно указу Президента Азербайджана от 13 января 2009 года в качестве НПМ был назначен Уполномоченный по правам человека (омбудсмен) Азербайджана. Заметим, что указанное решение соответствует европейской практике (в 28 странах Европы из 37, учредивших НПМ, указанные функции переданы омбудсмену) и основывается на многолетнем опыте омбудсмена Азербайджана по проведению мониторинга в местах лишения свободы. Было также принято во внимание то важное обстоятельство, что омбудсмен Азербайджана имеет наивысший аккредитационный статус «А», что свидетельствует о его соответствии Парижским принципам, касающимся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [1].

**Цель настоящей статьи** заключается в том, чтобы проанализировать нормативные основы и практические аспекты деятельности НПМ Азербайджана. Отметим, что эти вопросы вообще не исследовались в азербайджанской юридической литературе. Предпринятый нами анализ деятельности НПМ позволил также выдвинуть ряд предложений, направленных на повышение эффективности его работы.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Нормативные основы предупреждения пыток и других форм плохого обращения заложены в Конституционном законе «Об уполномоченном по правам человека (омбудсмене) Азербайджанской Республики» [2]. В целях приведения данного акта в соответствие с вышеуказанным Факультативным протоколом 24 июня 2011 года в него был внесен ряд изменений и дополнений.

Изменение, имеющее базовый характер, заключается в том, что помимо защиты и восстановления основных прав и свобод человека, омбудсмену также вменяется *предупреждение нарушений прав человека* в установленных законом случаях. Тем самым задача предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания приобретает конституционный статус (поскольку конституционные законы, согласно Конституции Азербайджана (ч. V ст. 156), являются ее неотъемлемой частью).

В Конституционном законе предусмотрены все те полномочия НПМ, которые государства-участники обязаны предоставлять подобным механизмам, а именно: регулярно посещать любые места, где содержатся или могут содержаться лица, лишённые свободы; неограниченный доступ ко всем таким местам; неограниченный доступ к любой информации, касающейся обращения с указанными лицами, а также условий их содержания; проводить частные беседы с лишёнными свободы лицами без свидетелей или, при необходимости, через переводчика, а также с любым другим лицом, которое может представить соответствующую информацию; беспрепятственно выбирать места, которые он желает посетить, и лиц, с которыми он желает побеседовать; представлять соответствующие рекомендации компетентным органам и получать ответы на них в установленные сроки.

Согласно Конституционному закону, в аппарате омбудсмена создается национальная превентивная группа, члены которой должны иметь высшее образование, быть в возрасте не менее 25 лет, обладать опытом в области защиты прав человека и высокими моральными качествами. Эти лица назначаются на должность омбудсменом на три года на основе прозрачных процедур.

Для независимого и беспрепятственного выполнения своих функций членам национальной превентивной группы предоставлен функциональный иммунитет. Эта важная гарантия остается в силе и после того, как эти лица вышли из состава НПМ.

Национальная превентивная группа была создана в январе 2010 года. Включая региональные отделения, она состоит из 17 человек, в том числе четыре женщины. Двое из членов группы являются представителями проживающих в Азербайджане этнических групп.

Конституционный закон запрещает оказание воздействия на какое-либо лицо или организацию или преследование какого-либо лица или организации за сообщение омбудсмену любой информации. К сожалению, указанный запрет не распространяется на те случаи, когда информация предоставляется членам национальной превентивной группы.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает ответственность за воспрепятствование законной деятельности омбудсмена или вмешательство в его деятельность (статья 554). Считаем, что эта гарантия должна также охватывать членов национальной превентивной группы.

**Изложение основного материала.** В начале своей деятельности НПМ Азербайджана определил в общей сложности 254 учреждения, которые подпадают под его мандат. В их число входят полицейские отделы (управления), изоляторы временного содержания, находящиеся в подчинении МВД, пенитенциарные учреждения, включая следственные изоляторы, гауптвахты, психиатрические больницы, детские дома, дома-интернаты и пансионаты для престарелых и инвалидов и другие учреждения, содержащиеся в которых лица не вправе покинуть их по собственной воле.

Представляется, что данный список не включает в себя все учреждения, которые должны охватываться мандатом НПМ. Так, считаем, что Главное управление МВД по борьбе с наркотиками должно быть включено в этот список. Правда, в отличие от полицейских отделов, в этом управлении нет камеры предварительного заключения, но не исключается, что подозреваемые лица могут быть доставлены туда на короткий срок. В управление могут также приглашаться иные лица (свидетели и т. д.) для дачи информации или показаний, которые не будут в состоянии покинуть здание управления по собственной воле, что должно пониматься как «лишение свободы» в смысле упомянутого Факультативного протокола. Помимо этого, сотрудники Управления участвуют в передаче подозреваемых лиц соответствующим полицейским отделам, и поэтому члены НПМ вправе посетить данное управление, расследовать действия указанных сотрудников и ознакомиться с соответствующими документами.

Если посмотреть на статистику посещений, проведенных НПМ по сей день, то можно обнаружить определенные тенденции в его деятельности.

Так, в 2009 году НПМ осуществил 416 посещений, 133 из которых были внеплановыми [3]. В 2010 году было проведено 396 посещений (76 внеплановых) [3], в 2013 году – 383 (89 внеплановых) [4], в 2014 году – 365 (98 внеплановых) [5], а в 2015 году 329 (79 внеплановых) [6].

Приведенные цифры показывают, что НПМ Азербайджана работает довольно плодотворно. Однако, полагаем, что для осуществления столь большого количества посещений на должном уровне НПМ не обладает достаточными человеческими и финансовыми ресурсами. На наш взгляд, осуществление в течение одного года более 300 посещений (а в 2009 году – более 400) может отрицательно сказаться на качестве проводимого мониторинга. При таком большом количестве посещений членам НПМ сложно будет всесторонне и глубоко изучить все аспекты, связанные с обращением содержащихся в этих учреждениях лиц и условиями их содержания. В этой связи считаем, что было бы более целесообразным, если бы НПМ значительно снизил количество проводимых им посещений, обращая при этом больше внимания внеплановым, целевым посещениям. В частности, эффективными были бы *тематические посещения*. Так, НПМ мог бы осуществить серию посещений, посвященных одному какому-либо вопросу (к примеру, обращение с содержащимися под стражей лицами со стороны сотрудников правоохранительных органов; правовые гарантии, применимые в отношении лиц, недобровольно принимаемых в психиатрические учреждения; обращение с незаконными мигрантами и условия их содержания и т. п.) и сделать определенные обобщения на основе подобных посещений.

Приведем примеры из практики других стран.

НПМ Грузии в 2014 году осуществлял 24 плановых и 364 внеплановых посещения в пенитенциарные учреждения [7].

Национальная комиссия по предупреждению пыток, выполняющая функции НПМ в Швейцарии, в 2014 году посещала всего 21 учреждение, в том числе 7 центров досудебного содержания, 2 учреждения для отбывания наказания, 6 учреждений для содержания несовершеннолетних осужденных и 3 полицейских отдела. 3 посещения были осуществлены с целью проверки того, как выполняются властями рекомендации, представленные им комиссией после предыдущих проверок. Кроме того, члены комиссии непосредственно присутствовали во время 46-ти депортаций иностранных граждан воздушным транспортом [8].

В деятельности Азербайджанского НПМ мы выявили определенные позитивные тенденции. Одна из них заключается в том, что по сравнению с предыдущими годами члены НПМ больше стали посещать психиатрические больницы, а также пансионаты и дома-интернаты для престарелых и инвалидов, находящиеся в подчинении Министерства труда и социальной защиты населения. Отметим, что в числе учреждений, включаемых в последние годы в мониторинговую программу НПМ, имеются также центры для содержания незаконных мигрантов и детские дома, находящиеся на балансе местных органов исполнительной власти.

Еще один позитивный момент состоит в том, что в свою мониторинговую деятельность НПМ стал вовлекать посторонних экспертов – представителей неправительственных организаций. Эта практика, несомненно, должна расширяться. Необходимо создать условия для широкого и активного участия представителей гражданского общества в работе НПМ.

В соответствии с положениями Факультативного протокола, НПМ готовит годовые отчеты о своей деятельности. Эти отчеты обнародуются на официальном сайте омбудсмена. Кроме этого, отчеты публикуются в виде отдельной брошюры и рассылаются во все соответствующие министерства, а также в научные библиотеки. Думается, было бы целесообразным представлять годовые отчеты НПМ в Милли Меджлис (парламент) Азербайджанской Республики и рассматривать их на соответствующих комитетах парламента и/или в самом парламенте.

Анализ отчетов НПМ позволил нам выявить ряд недостатков в его деятельности. В качестве примера мы взяли отчет за 2014-й год. Ниже изложены обнаруженные нами недостатки, связанные как с самими отчетами, так и непосредственно с деятельностью НПМ.

Прежде всего, отметим тот немаловажный, на наш взгляд, момент, что отчеты НПМ представлены на сайте омбудсмена как отчеты «о деятельности национального превентивного механизма против пыток». Известно, что НПМ является структурой не по борьбе против пыток, а по предупреждению пыток (и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания).

В целом ряде случаев в отчете говорится, что НПМ дал рекомендации «по улучшению условий содержания». Но в отчете не уточняется, какие именно рекомендации были даны в том или ином случае.

В ряде мест указывается, что члены НПМ приняли обвиняемых или осужденных и провели с ними беседу. Считаем, что слово «приняли» принципиально не является верным и может создать ошибочное представление о природе и мандате данного механизма.

Полагаем, что нет необходимости указывать в отчетах, что члены НПМ давали тем или иным лицам разъяснения по поводу пенсий или помилования. НПМ не является омбудсменом и он должен выполнять те специфические функции, которые вытекают из его мандата.

В отчете отмечается, что в одном из изоляторов временного содержания 6 камер из 11 были одиночными и этот факт расценивается НПМ как нарушение. При этом дается ссылка на «Основные принципы обращения с заключенными» (принятые Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1990 года) и Европейские пенитенциарные правила. Во-первых, ссылка на указанные документы неуместна по той причине, что оба они касаются не лиц, содержащихся под стражей в органах полиции, а лиц, находящихся в пенитенциарных учреждениях. Во-вторых, Европейские пенитенциарные правила [9], наоборот, считают желательным размещение заключенных в одиночных камерах (статья 96). Впрочем, в отчете

те НПМ не обосновывается, почему содержание задержанных лиц в одиночных камерах является правонарушением.

Из указанного отчета (так же как и из предыдущих отчетов) видно, что НПМ в своей мониторинговой деятельности мало исследует вопрос о предупреждении пыток и других видов плохого обращения в отношении задержанных лиц со стороны сотрудников правоохранительных органов. Полагаем, что НПМ должен обратить больше внимания этому принципиально важному вопросу, который составляет сердцевину превентивного механизма. Равным образом, члены НПМ не изучают в достаточной степени важные вопросы о том, как сотрудники правоохранительных органов соблюдают следующие фундаментальные гарантии для задержанных или арестованных лиц против пыток и других видов плохого обращения: право сообщить родственникам или другим третьим лицам о факте задержания или ареста, право на доступ к адвокату, и право требовать медицинского осмотра врачом.

В своем отчете НПМ затрагивает проблему перенаселенности в пенитенциарных учреждениях, но при этом дает только одну рекомендацию, а именно: применение альтернативных наказаний. Считаем, что в таких случаях следовало бы рекомендовать комплекс мер, без которых вряд ли можно найти устойчивое решение проблемы перенаселенности. Речь идет о таких мерах, как декриминализация определенных деяний в уголовном законодательстве и смягчение санкций; применение мер пресечения, альтернативных заключению под стражу; правильное размещение заключенных (осужденных) в пенитенциарных учреждениях; более широкое применение условно-досрочного освобождения; развитие службы пробации и т. д. При этом было бы целесообразным сослаться в отчете на следующие рекомендации Комитета Министров Совета Европы: Рекомендация 99 (22) о проблеме перенаселенности в тюрьмах и увеличении числа лиц, находящихся под стражей; Рекомендация 2000 (22) о совершенствовании Европейских правил применения общественных санкций и мер воздействия; Рекомендация (2003) 22 об условно-досрочном освобождении; Рекомендация 2010 (1) о Правилах Совета Европы о пробации.

Вызывает сожаление, что в своих отчетах НПМ почти не ссылается на стандарты СРТ, которые можно было бы охарактеризовать как «мягкое право» («soft law») в сфере предупреждения пыток и других видов плохого обращения. Кроме того, отсутствие ссылок в отчетах НПМ на рекомендации СРТ, которые последний предоставлял азербайджанским властям по итогам своих посещений, также является недостатком в работе НПМ. Подобные ссылки, безусловно, повысили бы значимость рекомендаций НПМ.

В психиатрических учреждениях, в которых НПМ проводил мониторинг, следующие важные вопросы были оставлены без внимания: прием психиатрических больных в такие учреждения и связанные с этим правовые гарантии; проведение лечения больных на основе их согласия; характер, виды и средства проводимого лечения; практика применения мер усмирения в отношении больных.

**Выводы.** В заключение отметим, что в целом действующее законодательство Азербайджанской Республики обеспечивает надлежащую основу для эффективного предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания. Несмотря на ряд недостатков, НПМ Азербайджана, осуществляя регулярные посещения мест лишения свободы, вносит свой вклад в дело улучшения обращения с содержащимися в этих местах лицами и условий их содержания.

### Список литературы

1. Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (The Paris Principles) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>
2. Конституционный закон об Уполномоченном по правам человека (омбудсмене) Азербайджанской Республики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislationline.org/ru/topics/country/43/topic/82>
3. Отчет о деятельности национального превентивного механизма против пыток (2009-2010) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ombudsman.gov.az/upload/file/NPM-Report-2009-2010-en.pdf>

4. Отчет о деятельности национального превентивного механизма против пыток (2013) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ombudsman.gov.az/upload/file/NPM-2013-eng.pdf>
5. Отчет о деятельности национального превентивного механизма против пыток (2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ombudsman.gov.az/upload/file/NPM-Report-2014-English%20son.pdf>
6. Доклад Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) Азербайджанской Республики за 2015-й год о состоянии обеспечения и защиты прав и свобод человека в Азербайджане. Баку, 2016 (на азерб. языке).
7. Report of the national preventive mechanism of Georgia (2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/Georgian\\_NPM\\_annual\\_report2014.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/Georgian_NPM_annual_report2014.pdf)
8. Rapport d'activité de la Commission nationale de prévention de la torture (2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/SwissAnnualReport2014.pdf>
9. European Prison Rules [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.coe.int/t/dgi/criminalawcoop/Presentation/Documents/European-Prison-Rules\\_978-92-871-5982-3.pdf](http://www.coe.int/t/dgi/criminalawcoop/Presentation/Documents/European-Prison-Rules_978-92-871-5982-3.pdf)

Статья поступила 25.08.2016 г.

*Парвиз Мамедов*, дисертант

Институт права та прав людини НАН Азербайджану  
проспект Г. Джавида, 115, Баку, Азербайджан

## РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ У ПОПЕРЕДЖЕННІ КАТУВАНЬ І ЖОРСТОКОГО, НЕЛЮДСЬКОГО АБО ПРИНИЖУЮЧОГО ГІДНІСТЬ ЗВЕРНЕННЯ АБО ПОКАРАННЯ В АЗЕРБАЙДЖАНІ

### Резюме

У цій статті розглядаються правові рамки та практичні аспекти роботи національного превентивного механізму (НПМ), створений в 2009 році відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань, з метою недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки і покарання шляхом регулярних відвідувань усіх місць позбавлення волі. Робиться спроба проаналізувати положення Конституційного закону про уповноваженого з прав людини (Омбудсмана) Азербайджанської Республіки, пов'язані з НПМ. Автор виявляє успіхи і недоліки в роботі азербайджанської НПМ, і робить ряд пропозицій, спрямованих на підвищення ефективності її роботи.

**Ключові слова:** тортури, жорстоке чи нелюдське або таке, що принижує гідність, поведінки або покарання, Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань, національний превентивний механізм, омбудсмен.

*Perviz Mammadov*, Dissertator  
the Institute of Law and Human Rights  
of Azerbaijan National Academy of Sciences  
H. Javid Avenue, 115, Baku, Azerbaijan

## THE ROLE OF THE NATIONAL PREVENTIVE MECHANISM THE PREVENTION OF TORTURE AND CRUEL, INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT AZERBAIJAN

### Summary

The present article deals with the legal framework and practical aspects of the work of the national preventive mechanism (NPM) established in 2009, pursuant to the Optional Protocol to the UN Convention against Torture, for the purpose of preventing torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment by means of regular visits to all places of deprivation of liberty. It attempts to analyse the provisions of the Constitutional Law on the Human Rights Commissioner (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan relating to the NPM. The author identifies successes and shortcomings in the work of the Azerbaijani NPM, and makes a number of suggestions aimed at improving its effectiveness.

**Key words:** torture, cruel or inhuman or degrading treatment or punishment, Optional Protocol to the UN Convention against Torture, national preventive mechanism, ombudsman.