

# РУКОВОДСТВО

## Мониторинг мест лишения свободы в период пандемии COVID-19



Данное руководство подготовлено в рамках текущих усилий БДИПЧ по реагированию на вызовы в области прав человека, возникшие в регионе ОБСЕ в результате пандемии COVID-19. Цель этой совместной публикации БДИПЧ и Ассоциации за предотвращение пыток – оказать стратегическую поддержку национальным превентивным механизмам и другим учреждениям, занимающимся мониторингом мест лишения свободы по всему миру.



association pour la prévention de la torture  
asociación para la prevención de la tortura  
association for the prevention of torture



## **РУКОВОДСТВО**

### **Мониторинг мест лишения свободы в период пандемии COVID-19**

Данное руководство подготовлено в рамках текущих усилий БДИПЧ по реагированию на вызовы в области прав человека, возникшие в регионе ОБСЕ в результате пандемии COVID-19. Цель этой совместной публикации БДИПЧ и Ассоциации за предотвращение пыток – оказать стратегическую поддержку национальным превентивным механизмам и другим учреждениям, занимающимся мониторингом мест лишения свободы по всему миру.

Июль 2020

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам  
и правам человека (БДИПЧ)  
Ul. Miodowa 10  
00-251 Warsaw  
Poland

[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© БДИПЧ ОБСЕ и Ассоциация за предотвращение пыток, 2020

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно бесплатно копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое воспроизведение текста будет сопровождаться указанием БДИПЧ/АПП в качестве источника.

Данное руководство подготовлено в рамках текущих усилий БДИПЧ по реагированию на вызовы в области прав человека, возникшие в регионе ОБСЕ в результате пандемии COVID-19. Цель этой совместной публикации БДИПЧ и Ассоциации за предотвращение пыток – оказать стратегическую поддержку национальным превентивным механизмам и другим учреждениям, занимающимся мониторингом мест лишения свободы по всему миру.

Дизайн обложки и внутренних страниц: Homework

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>I. ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>4</b>
<b>II. РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕВЕНТИВНЫХ МЕХАНИЗМОВ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19</b> .....	<b>6</b>
A. МАНДАТ НПМ .....	6
B. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВСЕГО СПЕКТРА ПОЛНОМОЧИЙ НПМ В СООТВЕТСТВИИ С ИХ МАНДАТОМ .....	8
<b>III. МОНИТОРИНГ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19: МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПМ</b> .....	<b>11</b>
A. ФАКТОРЫ, КОТОРЫЕ СЛЕДУЕТ УЧИТЫВАТЬ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ВОПРОСА О ПРОДОЛЖЕНИИ ОЧНОГО МОНИТОРИНГА .....	11
B. ДИСТАНЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ .....	14
B. ПОСЕЩЕНИЯ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ .....	18
<b>IV. НОВЫЕ РИСКИ И ВЫЗОВЫ</b> .....	<b>25</b>
A. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ЗАРАЖЕНИЯ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ: РИСКИ И ВЫЗОВЫ .....	25
B. УЖЕСТОЧЕНИЕ РЕЖИМА ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ: РИСКИ И ВЫЗОВЫ .....	29
B. ВВЕДЕНИЕ НОВЫХ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР В РАМКАХ БОРЬБЫ С ПАНДЕМИЕЙ .....	34
<b>V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	<b>37</b>
<b>VI. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ</b> .....	<b>38</b>

# I. ВВЕДЕНИЕ

Из-за пандемии COVID-19<sup>1</sup> значительная часть населения мира вынуждена соблюдать режим изоляции, карантин или другие ограничения. В этой чрезвычайной ситуации такое явление, как лишение свободы, приобрело новые черты. Права лиц, помещенных под стражу до начала пандемии, теперь ограничиваются еще сильнее, а их здоровье подвергается более серьезным рискам. При этом многие другие люди сталкиваются с существенными ограничениями своих прав и свобод, иногда приводящими к лишению свободы. Находясь в закрытом учреждении, вдали от контроля со стороны общественности, заключенные подвергаются риску жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения (далее – «жестокое обращение») и даже пыток. В условиях чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения этот риск значительно возрастает<sup>2</sup>. Помимо этого, все лица, работающие в местах лишения свободы – будь то сотрудники исправительных учреждений, медицинские или социальные работники либо другой вспомогательный персонал, – находятся под сильным давлением и сталкиваются с повышенными рисками для своего физического и психического здоровья, часто выполняя свои рабочие обязанности в неблагоприятных условиях.

Лица, содержащиеся в закрытых учреждениях (тюрем, следственных изоляторах, изоляторах временного содержания в полиции, центрах содержания мигрантов или несовершеннолетних правонарушителей, психиатрических учреждениях, а также в домах престарелых и социальных приютах) в большинстве аспектов своей

повседневной жизни находятся под опекой и контролем властей. В таких условиях неспособность защитить лиц, лишенных свободы, от тяжелого заболевания, обусловленная непринятием мер предосторожности или ненадлежащим исполнением обязанностей может квалифицироваться как жестокое обращение или даже пытки<sup>3</sup>.

В этой ситуации особенно важную роль в обеспечении гуманного обращения со всеми лицами, лишенными свободы, и предупреждении пыток и других видов жестокого обращения играют национальные превентивные механизмы (НПМ)<sup>4</sup>, которые в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции ООН против пыток (ФПКПП) обладают мандатом по мониторингу всех мест лишения свободы. Продолжающаяся пандемия создает новые трудности для выполнения ими своих функций по наблюдению, поскольку доступ в места принудительного содержания почти во всех государствах-участниках ОБСЕ был жестко ограничен. Кроме того, беспрецедентно высоким стал риск заражения самих наблюдателей, а также лиц, лишенных свободы, и сотрудников соответствующих учреждений. НПМ были вынуждены скорректировать методы своей работы и используемые подходы, и подавляющее большинство из них стало использовать дистанционный мониторинг.

Текущие обстоятельства и принимаемые в ряде государств меры (запреты на передвижение, комендантский час, дополнительные ограничения для лиц, лишенных свободы, и т. д.), сделали работу НПМ в области предотвращения пыток

---

1 Более подробную информацию о COVID-19 – заболевании, вызванном новым коронавирусом, – можно найти в материалах Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) по адресу: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>.

2 Подкомитет ООН по предупреждению пыток (ППП), **Рекомендация Подкомитета государствам-участникам и национальным превентивным механизмам в связи с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19)** (далее – Рекомендация ППП государствам и НПМ), 25 марта 2020 г., п. 7.

3 См., например, Промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, **A/68/295**, 9 августа 2013 г., п. 50; OHCHR COVID-19 Dispatch – Number 2 [УВКПЧ ООН, бюллетень «Права человека и COVID-19», выпуск 2] [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Executions/HumanRightsDispatch\\_2\\_PlacesofDetention.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Executions/HumanRightsDispatch_2_PlacesofDetention.pdf).

4 Организация Объединенных Наций, Факультативный протокол к Конвенции против пыток (далее – ФПКПП), 2006, ст. 3; УВКПЧ ООН, **Предупреждение пыток: роль национальных превентивных механизмов: практическое руководство**. Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки, № 21, 2018; АРТ, **National Preventive Mechanisms** [Ассоциация за предотвращение пыток, Национальные превентивные механизмы].

и других видов жестокого обращения и защиты лиц, лишенных свободы, не только более значимой и неотложной, но и более трудной. Цель настоящего руководства состоит в том, чтобы предложить практические рекомендации, касающиеся тех шагов, при помощи которых НПМ

могут продолжить выполнение своих функций по мониторингу и справиться с указанными вызовами. Руководство подготовлено на основе исследований, а также консультаций с более чем 40 НПМ из региона ОБСЕ и других регионов<sup>5</sup>.

---

5 Работа по изучению и обобщению практики НПМ, рассматриваемой в настоящем документе, проводилась Ассоциацией за предотвращение пыток (АПП) и БДИПЧ посредством проведения вебинаров и онлайн-дискуссий с участием НПМ из региона ОБСЕ и других регионов мира (в период с 24 марта по 15 мая 2020 г.).

## II. РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕВЕНТИВНЫХ МЕХАНИЗМОВ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19

### A. МАНДАТ НПМ

Согласно ФПКПП, перед национальными превентивными механизмами стоит задача регулярно посещать все места лишения свободы в целях предупреждения пыток и других видов жестокого обращения<sup>6</sup>. Понятие «лишение свободы» определяется в ФПКПП как «любая форма 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»<sup>7</sup>. В статьях 19 и 20 ФПКПП описаны полномочия и мандат НПМ, включающие доступ к любой информации, касающейся лишения свободы; беспрепятственный доступ во все места содержания под стражей и возможность посещать эти учреждения без предварительного уведомления, а также возможность проводить частные беседы с любыми лишенными свободы лицами<sup>8</sup>.

В контексте глобального кризиса в области здравоохранения значение этого основного мандата НПМ возрастает еще больше. Ввиду повсеместных трудностей и выросшей потребности в защите здоровья, безопасности и человеческого достоинства всех лишенных свободы лиц по

всему миру, а также введения беспрецедентных ограничений на свободу передвижения и личные свободы миллионов людей (которые в некоторых случаях могут квалифицироваться как лишение свободы, если лицу не разрешается покидать государственное или частное место принудительного содержания), независимый мониторинг сейчас важен как никогда. Во многих государствах-участниках ОБСЕ было введено чрезвычайное положение, накладывающее ограничения на целый ряд прав человека и основных свобод в период пандемии. При этом следует отметить, что запрет на применение пыток и обязанность предотвращать подобные акты носят абсолютный характер, и какие-либо отступления в этом отношении не допускаются. Это означает, что «запрет на применение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания не может быть отменен даже в исключительных обстоятельствах и чрезвычайных ситуациях, которые угрожают жизни страны»<sup>9</sup>.

ФПКПП не допускает введения каких-либо ограничений на полномочия национальных превентивных механизмов в отношении посещения мест лишения свободы<sup>10</sup>. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) в своем временном руководстве для государств по вопросам

---

6 ФПКПП, 2006, ст. 1.

7 ФПКПП, ст. 4.2.

8 ФПКПП, ст. 19 и 20.

9 Рекомендация ППП государствам и НПМ, со ссылкой на ст. 2(3) КПП и ст. 4 и 7 МПГПП; см. также документ УВКПЧ ООН «**Чрезвычайные меры и COVID-19: руководство**», 27 апреля 2020 г., а также обязательства ОБСЕ – например, Копенгагенский документ ОБСЕ, п. 16.3.

10 Положение ФПКПП, в котором упоминается возможность временного ограничения на посещения в рамках мониторинга в самых исключительных обстоятельствах, относится только к мандату Подкомитета ООН по предупреждению пыток, а не к НПМ. ФПКПП, ст. 14(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». Данное положение содержится в части III Протокола «Мандат Подкомитета по предупреждению».

контроля над COVID-19 в местах содержания под стражей<sup>11</sup> подчеркивает важность независимого мониторинга и надзора в тюрьмах и других соответствующих учреждениях. Принятие решений о проведении либо приостановке посещений мест лишения свободы является прерогативой самих НПМ, а не национальных или местных органов власти. Как показывают приведенные

ниже примеры, обеспечение целостности своих полномочий исключительно важно для НПМ, решивших приостановить посещения тюрем, с точки зрения сохранения ими полной свободы для принятия решений о возобновлении таких посещений, а также с точки зрения необходимости предотвратить создание прецедентов, способных нанести ущерб их независимости.

## **СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА: МЕРЫ ПО ЗАЩИТЕ МАНДАТА**

**Юридическое оспаривание ограничений мандата.** В Новой Зеландии НПМ поставил под сомнение полномочия администрации мест содержания под стражей приостанавливать все посещения, в том числе обязательные посещения, проводимые НПМ. Комиссия по правам человека, выполняющая функции центрального НПМ, пришла к выводу, что эта мера не соответствует ФПКПП, национальному законодательству и конституционным обычаям. «Мы хотели дать отпор этим мерам немедленно, чтобы сохранить возможность проводить посещения в тех случаях, когда это будет безопасно и целесообразно для нас».

**Признание «работниками служб жизнеобеспечения».** В Южно-Африканской Республике действует президентский указ о запрете всех посещений тюрем – в том числе посещений, проводимых национальным превентивным механизмом. НПМ предпринял усилия, направленные на признание его экспертов и сотрудников «работниками служб жизнеобеспечения». Была получена соответствующая аккредитация, позволяющая проводить определенную работу по мониторингу, несмотря на комендантский час и ограничения на передвижение (например, перекрытие дорог). Одновременно в Кабо-Верде НПМ направил аналогичный запрос на получение аккредитации, с тем чтобы сохранить право на посещение мест лишения свободы.

---

11 «Вспышку COVID-19 нельзя использовать в качестве оправдания для противодействия проведению инспекции тюрем и других мест содержания под стражей со стороны внешних организаций, независимых международных и национальных органов, мандат которых предписывает предупреждение пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания [...]. [Д]аже в условиях вспышки COVID-19 инспектирующие органы должны, в соответствии с положениями мандата соответствующего органа, иметь доступ ко всем людям, лишенным свободы в тюрьмах и других местах содержания под стражей, включая и людей, содержащихся в условиях изоляции» – Всемирная организация здравоохранения, **Готовность, профилактика и контроль COVID-19 в тюрьмах и в других местах содержания под стражей: временное руководство** (далее – ВОЗ, Временное руководство), 15 марта 2020 г., раздел 3 «Принципы планирования и принятие во внимание вопросов соблюдения прав человека».

## Б. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВСЕГО СПЕКТРА ПОЛНОМОЧИЙ НПМ В СООТВЕТСТВИИ С ИХ МАНДАТОМ

Пандемия COVID-19 привлекла внимание ко всему диапазону функций, выполняемых национальными превентивными механизмами в целях предотвращения пыток и других видов жестокого обращения. Посещение мест лишения свободы часто является наиболее заметным аспектом полномочий НПМ в области мониторинга, однако эта деятельность составляет лишь часть проводимой ими работы<sup>12</sup>. Важными компонентами подробного и эффективного мониторинга также являются сбор информации, анализ (в том числе триангуляция) данных, личные беседы, диалог с властями, комментирование законодательства и политических мер, а также подготовка рекомендаций по поводу правовой и политической базы<sup>13</sup>.

Благодаря глубоким знаниям в своей области и пониманию особенностей всех видов мест лишения свободы, конструктивному диалогу с соответствующими государственными органами, а также независимости при проведении наблюдения, НПМ занимают уникальное положение, позволяющее им быть хорошо подготовленными к участию в обсуждении вопроса о том, как преодолеть текущую ситуацию с точки зрения предупреждения нарушений. В ряде стран национальные превентивные механизмы сразу же начали активно взаимодействовать с властями, запрашивая информацию, предлагая помощь и изучая возможности для совместного решения задач. В Армении НПМ незамедлительно перевел руководство Подкомитета ООН по предупреждению пыток, касающееся ситуации в период пандемии COVID-19, на армянский язык и направил этот перевод в соответствующие органы, включая Высший судебный совет, Генеральную прокуратуру и Министерства юстиции и здравоохранения, с тем чтобы действия правительства

опирались на эти стандарты. В некоторых странах НПМ задействованы в процессах кризисного управления и реагирования. В Италии руководитель НПМ вошел в состав рабочей группы Министерства юстиции по вопросам содержания под стражей во время пандемии COVID-19, что демонстрирует признание властями важной роли НПМ в условиях кризисной ситуации такого рода.

Сталкиваясь с трудностями в получении доступа в места лишения свободы, национальные превентивные механизмы должны укреплять свои усилия по продвижению прозрачности и подотчетности посредством публикации и распространения данных, собранных ими в ходе мониторинга. НПМ сообщают информацию как родственникам лиц, лишенных свободы, так и общественности в целом. Например, в Бразилии местный превентивный механизм штата Рио-де-Жанейро публикует еженедельные отчеты о мониторинге, которые включают всю информацию, полученную по результатам дистанционного наблюдения – в том числе информацию о состоянии здоровья и санитарных условиях; профилактических мерах, принимаемых администрацией мест содержания под стражей; случаях заболевания COVID-19 и летальных исходах в этих учреждениях<sup>14</sup>. Следует отметить, что НПМ Италии публикует информационный онлайн-бюллетень практически ежедневно<sup>15</sup>.

Помимо этого, пандемия создает дополнительные возможности для НПМ с точки зрения конструктивного взаимодействия с соответствующими государственными органами и влияния на принятие законодательных и политических решений по системным проблемам, на которые НПМ указывают уже очень давно (например, на перенаселенность тюрем и необходимость использования альтернатив заключению под стражу, а также на чрезмерное применение предварительного заключения). Кризис, вызванный COVID-19, привлек внимание к тому факту, что

12 Более полный перечень полномочий НПМ см. в ст. 19 ФПКПП.

13 Подробные инструкции по мониторингу см. в: АРТ, **Monitoring Places of detention: A Practical Guide** [АПП, Мониторинг мест лишения свободы: практическое руководство], 2004.

14 См.: Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro, **Relatório Parcial sobre os impactos do COVID-19 no Sistema Prisional do Rio de Janeiro** [Отчеты по итогам мониторинга воздействия COVID-19 на пенитенциарную систему Рио-де-Жанейро], 3 мая 2020 г.

15 НПМ Италии, **Il Garante Nazionale Nei Giorni Dell'emergenza Covid-19** [Национальный орган по защите прав лиц, лишенных свободы, в период чрезвычайной ситуации, вызванной COVID-19].

некоторые проблемы, связанные с условиями содержания под стражей – например, перенаселенность и недостаточный доступ к средствам гигиены и санитарно-гигиенической инфраструктуре – представляют собой неприемлемые препятствия для охраны общественного здоровья, которые должны быть срочно устранены. Таким образом, признавая необходимость решения этих проблем в ситуации, когда число посещений

мест лишения свободы сократилось, НПМ могут воспользоваться этой возможностью для того, чтобы сосредоточить свое внимание и усилия на отстаивании необходимых изменений, содействуя принятию законодательных, административных и судебных мер, которые могут способствовать снижению перенаселенности и сокращению использования предварительного заключения.

### **СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА: СОВМЕСТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ РАДИ ДОСТИЖЕНИЯ ОБЩИХ ЦЕЛЕЙ**

Во Франции НПМ, национальный правозащитный институт (НПИ) и институт уполномоченного по правам человека выступили с совместным обращением к Министерству юстиции, потребовав снизить число заключенных в тюрьмах и уменьшить перенаселенность этих учреждений<sup>16</sup>. С аналогичным заявлением выступил и Союз директоров пенитенциарных учреждений Франции, который призвал власти выполнить свое обязательство, касающееся размещения всех заключенных в отдельных камерах<sup>17</sup>.

НПМ Италии поддерживает тесные контакты с сотрудниками пенитенциарных учреждений, волонтерами, работающими в тюрьмах, а также с сетью местных надзорных органов<sup>18</sup>. Вместе они определили общие цели и подготовили ряд совместных рекомендаций, которые были представлены властям.

В Гондурасе НПМ выступил за принятие законодательства, направленного на сокращение числа лиц, находящихся в предварительном заключении. Национальный конгресс принял закон, в соответствии с которым лицам, страдающим хроническими заболеваниями и принадлежащим к группам риска, содержание под стражей должно быть заменено на менее строгую меру пресечения, не связанную с лишением свободы. Помимо этого, НПМ совместно с группой врачей, используя установленные данным законом критерии, составил список лиц, подлежащих освобождению из-под стражи, и передал его в Департамент пенитенциарных учреждений и соответствующий суд для принятия мер по освобождению этих лиц.

16 Le Monde (op-ed), **Coronavirus: Sauvageons les droits fondamentaux pendant la crise sanitaire** [Коронавирус: защитим основные права в период кризиса в области здравоохранения], 20 March 2020.

17 Ouest France, **Coronavirus: Les directeurs de prison appellent à faire de l'encellulement individuel une priorité** [Начальники тюрем призывают сделать приоритетом одиночное размещение заключенных в камерах], 20 April 2020.

18 В эту сеть входят учреждения по обеспечению прав лиц, лишенных свободы, на уровне регионов, провинций и муниципалитетов; общую координацию осуществляет НПМ.

## **СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА: БОРЬБА С НЕПРАВОМЕРНЫМИ ЗАДЕРЖАНИЯМИ МИГРАНТОВ**

Административное задержание мигрантов исключительно на основании иммиграционного статуса при отсутствии реальных перспектив выдворения или депортации не может быть обоснованным<sup>19</sup>. Согласно международному праву прав человека, содержание под стражей иммигрантов может быть правомерным только при наличии реальной возможности выдворения или депортации. В нынешней ситуации очевидно, что такие перспективы отсутствуют. Интересы охраны общественного здоровья не могут использоваться в качестве повода для задержания мигрантов без веского законного основания. Комиссар Совета Европы по правам человека призвала государства-члены «оценить положение лиц, которым было отказано в получении убежища, а также нелегальных мигрантов, которые содержатся в специальных миграционных центрах, с целью освобождения максимально возможного количества таких лиц из заключения»<sup>20</sup>.

Во Франции НПМ рекомендовал временно закрыть центры содержания для административно задержанных мигрантов в свете существующих там условий и отсутствия перспектив депортации<sup>21</sup>. В Испании уполномоченный по правам человека, приводя сходные аргументы, призвал правительство освободить лиц, находящихся в центрах содержания мигрантов<sup>22</sup>. В Соединенном Королевстве организация гражданского общества Detention Action, в основном занимающаяся оказанием помощи задержанным мигрантам, поставила под сомнение законность административного задержания мигрантов. Хотя суд в итоге признал действия правительства законными, судебное разбирательство само по себе способствовало принятию позитивных мер по снижению числа задержанных лиц и пересмотру всех решений о заключении мигрантов под стражу<sup>23</sup>.

- 
- 19 Конкретные рекомендации по вопросам содержания под стражей мигрантов см., например, в: Межучрежденческий постоянный комитет ООН, **COVID-19: Внимание к лицам, лишенным свободы (временное руководство)** (далее – МПК ООН, Временное руководство), с. 3; The European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, **Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders** [Агентство Европейского союза по основным правам и Совет Европы, Основные права беженцев, соискателей убежища и мигрантов на границах Европы], 2020. Дополнительные материалы см. также в: PICUM, **COVID-19 Statement** [Платформа для международного сотрудничества по вопросам нелегальных иммигрантов, Заявление о COVID-19], March 2020; **Совместное заявление для прессы** УВКПЧ, МОМ, УВКБ ООН и ВОЗ, 31 марта 2020 г.; Amnesty International, **Americas: release migrants and asylum-seekers from detention during covid-19 pandemic** [Американский континент: освободить мигрантов и соискателей убежища из мест содержания под стражей во время пандемии COVID-19]; Human Rights Watch, **Europe: Curb Immigration Detention Amid Pandemic** [Европа: ограничить содержание мигрантов под стражей в период пандемии], 27 March 2020.
- 20 Комиссар Совета Европы по правам человека, **Комиссар призывает освободить лиц, содержащихся в центрах содержания для иммигрантов, из-за продолжающегося кризиса Covid-19**, 26 марта 2020 г.
- 21 CGLPL, **COVID-19: le CGLPL s'est rendu dans les centres de rétention administrative de Paris-Vincennes et du Mesnil-Amelot** [Генеральный инспектор мест лишения свободы посетил центры для административно задержанных в Пари-Венсене и Мениль-Амло], 17 April 2020.
- 22 См.: El Diario, **El Defensor del Pueblo pide al Gobierno liberar a los inmigrantes de los CIE ante su imposible deportación por el coronavirus** [Уполномоченный по правам человека призывает правительство освободить иммигрантов из заключения с учетом невозможности депортации во время эпидемии коронавируса], 19 March 2020.
- 23 См.: Detention Action, **Over 350 Released From Immigration Detention And All Cases To Be Urgently Reviewed** [Более 350 человек выпущены из центров содержания мигрантов, все дела будут пересмотрены в экстренном порядке], 26 March 2020.

# III. МОНИТОРИНГ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19: МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПМ

Поскольку на членов НПМ распространяется действие ограничений для населения (физическое дистанцирование и ограничения на передвижение, а также отмена доступа в места лишения свободы), выполнение своего мандата в части регулярных посещений становится для них трудной задачей. Вопрос заключается не только в том, посещать или не посещать конкретные учреждения, но и в том, каким образом продолжать выполнение своих обязанностей в области мониторинга. Для ответа на этот вопрос необходимы новые подходы, позволяющие сочетать дистанционный мониторинг с адаптированной к ситуации методикой посещений. НПМ должны внести ряд изменения в средства и методы своей работы в соответствии с текущей ситуацией, что предполагает самые разные нововведения – от изменения практики сбора и триангуляции<sup>24</sup> данных до поддержания постоянно открытых каналов связи с лишенными свободы лицами и пересмотра внутренних методов работы и протоколов проведения посещений.

## A. ФАКТОРЫ, КОТОРЫЕ СЛЕДУЕТ УЧИТЫВАТЬ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ВОПРОСА О ПРОДОЛЖЕНИИ ОЧНОГО МОНИТОРИНГА

Нынешняя чрезвычайная ситуация в области здравоохранения во всем мире тем или иным образом повлияла на деятельность НПМ (в регионе ОБСЕ и за его пределами), связанную с посещением мест лишения свободы. Члены НПМ не только рискуют заразиться в ходе посещений для целей ведения мониторинга, но и, как и все «посторонние лица», сами могут оказаться переносчиками вируса и занести его в учреждение принудительного содержания. Национальные

превентивные механизмы во всем мире принимают целый ряд мер в рамках реагирования на эти риски. К таким мерам относится как продолжение всех мероприятий по мониторингу, включая обычные превентивные посещения (при условии использования надлежащих средств индивидуальной защиты (СИЗ)), так и полное приостановление посещений и пересмотр методики мониторинга.

НПМ всегда должны руководствоваться принципом «не навреди». Им следует помнить, что для эффективного выполнения их мандата и обязанностей по защите лиц, лишенных свободы, они должны принимать все возможные меры, позволяющие не допустить причинения вреда. Это особенно важно при работе с лицами, находящимися в уязвимом положении – например, с пожилыми людьми и/или лицами с ослабленным иммунитетом либо лицами, страдающими хроническими заболеваниями<sup>25</sup>. Принцип «не навреди» в работе НПМ распространяется и на лиц, работающих в местах лишения свободы, а также на членов и сотрудников самих НПМ<sup>26</sup>. Одним из первых шагов, предпринятых во время пандемии национальным превентивным механизмом Кыргызстана, стало содействие распределению пожертвованных защитных костюмов, респираторов, очков и перчаток среди его персонала.

Европейский комитет по предупреждению пыток (ЕКПП) в своем Своде принципов напоминает, что механизмы, ведущие мониторинг, «остаются важной гарантией», предотвращающей пытки и другие виды жестокого обращения<sup>27</sup>. Помимо этого, Подкомитет ООН по предупреждению пыток (ППП) призвал НПМ продолжать посещения, отметив, что «национальные превентивные механизмы должны

24 Подробнее о методике триангуляции данных см.: АПП, **Мониторинг содержания под стражей в полиции: практическое руководство**, 2013, с. 33.

25 Европейский комитет по предупреждению пыток (ЕКПП), **Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic** (неофициальный перевод: **Свод принципов обращения с лицами, находящимися в условиях несвободы, в контексте пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19)**, далее – ЕКПП, Свод принципов), 20 марта 2020 г., принцип 10.

26 ППП, Рекомендация государствам и НПМ, п. 4.

27 ЕКПП, Свод принципов, принцип 10.

продолжать проводить посещения превентивного характера, соблюдая необходимые ограничения в отношении порядка таких посещений»<sup>28</sup>. Как ЕКПП, так и ППП подчеркивают значение принципа «не навреди» как главного правила для НПМ при оценке им своих полномочий в области мониторинга применительно к текущей ситуации.

Некоторые НПМ приняли решение продолжить посещения, но при этом пересмотреть и скорректировать свою методiku, а также использовать СИЗ (см. раздел III С). В некоторых случаях НПМ проводят посещения в рамках реагирования на экстренные ситуации, вызванные текущими обстоятельствами.

### СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА: ПРОВЕДЕНИЕ ПОСЕЩЕНИЙ В ЭКСТРЕННЫХ СИТУАЦИЯХ

НПМ Италии счел необходимым проводить посещения во время и после вспышки беспорядков в тюрьмах<sup>29</sup>.

Инспекция по делам тюрем Соединенного Королевства разработала новый подход, предусматривающий проведение кратких контрольных посещений (продолжительностью один день) силами небольших групп (два или три инспектора) в рамках надзора за тюрьмами и другими местами содержания под стражей. В ходе таких посещений основное внимание уделяется важным вопросам обеспечения безопасности, благополучия и базовых прав лиц, находящихся в местах лишения свободы в текущих обстоятельствах<sup>30</sup>.

НПМ Казахстана вместе с Генеральной прокуратурой, Министерством внутренних дел и организациями гражданского общества участвовал в разработке плана проведения «специальных посещений» пенитенциарных учреждений в период чрезвычайного положения. Это позволило НПМ продолжить превентивные посещения некоторых пенитенциарных учреждений при максимальном соблюдении установленных властями санитарно-эпидемиологических требований.

Национальный правозащитный институт (НПИ) Чили изначально принял решение приостановить посещения, однако в исключительных случаях проводились целевые посещения в рамках реагирования на экстренные ситуации – например, беспорядки или попытки побега. В ходе этих посещений НПИ призвал власти пресечь ненадлежащее обращение и улучшить условия содержания в следственных изоляторах. После вмешательства НПИ в ряде центров содержания под стражей были проведены мероприятия по тестированию на COVID-19 и были приняты более серьезные санитарно-гигиенические меры; помимо этого, в целях снижения перенаселенности тюрем власти согласились смягчить приговоры 1 500 заключенным.

В Боливии в самом начале чрезвычайной ситуации в области здравоохранения НПМ в целях мониторинга медицинского обслуживания и для подготовки рекомендаций относительно принятия надлежащих санитарно-гигиенических мер провел превентивное посещение центра содержания под стражей в Ла-Пасе, в котором находятся женщины вместе со своими малолетними детьми. НПМ также обеспечил этих женщин и детей СИЗ и средствами гигиены, которыми их не могли обеспечить власти.

28 ППП, Рекомендация государствам и НПМ, п. 7.

29 НПМ Италии, **Forse preoccupazione del Garante nazionale per le gravi violenze negli Istituti. Impegno per garantire informazione corretta sui provvedimenti adottati** [Национальный уполномоченный по правам задержанных и лишенных свободы лиц серьезно обеспокоен вспышкой насилия в местах заключения и обязуется предоставить достоверную информацию о принимаемых мерах]. 9 марта 2020 г.

30 См.: HM Inspectorate of Prisons, **COVID-19 Updates** [Инспекция по делам тюрем Соединенного Королевства, Новости о COVID-19], а также: **The United Kingdom NPM, The UK National Preventive Mechanism – preventing ill-treatment in the context of COVID-19** [Национальный превентивный механизм Соединенного Королевства: предотвращение жестокого обращения в контексте эпидемии COVID-19], April 2020.

В подавляющем большинстве случаев НПМ, руководствуясь принципом «не навреди», приняли решение полностью или частично приостановить посещения в связи с невозможностью принятия достаточных мер предосторожности для охраны здоровья и безопасности как своих сотрудников, так и лиц, с которыми они могли общаться в местах лишения свободы. Невозможность принятия мер предосторожности часто связана с отсутствием надлежащих и/или достаточных СИЗ, а также с условиями содержания в конкретном месте лишения свободы, не позволяющими соблюдать социальное дистанцирование и/или гигиену рук.

Некоторые органы, осуществляющие мониторинг, приняли решение прекратить программу превентивных посещений, но продолжить проведение индивидуальных частных бесед с заключенными. Это позволяет снизить риск заражения членов НПМ и заключенных и одновременно продолжить сбор информации конкретного или общего характера о ситуации в конкретном учреждении принудительного содержания. Институт Народного защитника (омбудсмена) Грузии, выполняя свои функции национального превентивного механизма, продолжил проведение посещений такого типа в период нынешнего кризиса.

В австралийском штате Новый Южный Уэльс надзорный орган провел виртуальную инспекцию одного из исправительных учреждений. Порядок проведения такой инспекции был определен до начала пандемии COVID-19, и еще до принятия ограничений надзорный орган провел предварительный очный визит в данное учреждение. Виртуальная инспекция позволила провести конфиденциальные беседы с сотрудниками учреждения и заключенными в те же сроки, в которые была запланирована очная инспекция, при этом в качестве замены очного наблюдения инспекторам были предоставлены видеозаписи и фотографии. Этот опыт показывает, что некоторая инспекционная деятельность в период пандемии COVID-19 в том или ином виде может быть продолжена, но только при условии подготовки каждого мероприятия на индивидуальной основе с учетом размера, режима безопасности и особенностей организации конкретного исправительного учреждения. В Соединенном Королевстве некоторым членам НПМ удалось провести мониторинг отдельных аспектов содержания под стражей в полиции с использованием технологии видеоконференций. В Казахстане в самом начале пандемии отделение НПМ по Восточно-Казахстанской области вместе с партнерскими организациями гражданского общества провело онлайн-встречи с заключенными.

### **СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА: ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ПРОДОЛЖЕНИЕ ИЛИ ПРИОСТАНОВКУ ПОСЕЩЕНИЙ**

При принятии решения о продолжении или приостановке посещений мест лишения свободы НПМ должны учитывать целый ряд факторов. Например, в Швеции при рассмотрении возможности провести посещение НПМ учитывает следующие обстоятельства:

- (1) рекомендации властей воздержаться от не имеющих неотложного характера поездок между регионами (особенно от выезда из столичного региона);
- (2) этические и медицинские соображения, связанные тем, что в ходе посещения лица, лишенные свободы, персонал учреждения и члены НПМ могут подвергаться дополнительным рискам; в особенности это касается принадлежащих к группам риска лиц, находящихся в местах заключения и не имеющих возможности избежать контакта с наблюдателями;
- (3) приоритеты деятельности и распределение ресурсов с учетом последствий COVID-19 для лиц, лишенных свободы.

## Б. ДИСТАНЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ

Как упоминалось выше, деятельность в области мониторинга не ограничивается только посещением мест лишения свободы. В настоящем разделе рассматриваются вопросы, связанные с дистанционным мониторингом и касающиеся как тех случаев, когда дистанционный мониторинг должен дополнять очные посещения мест лишения свободы, так и тех, когда НПМ принимает решение вести свою деятельность дистанционно.

Одним из главных преимуществ посещения мест лишения свободы является возможность получения информации «из первых рук» от содержащихся там лиц, а также от администрации учреждения. Доступ к информации имеет решающее значение для работы национальных превентивных механизмов, и им должен предоставляться беспрепятственный доступ ко всем типам информации, включая медицинские документы (при необходимости в анонимизированной форме)<sup>31</sup>. Многие НПМ смогли найти альтернативные средства и методы получения доступа к такой информации, включая информацию из первичных и вторичных источников<sup>32</sup>.

В соответствии с принципом «не навреди» при использовании электронных средств сбора и обработки информации должны соблюдаться дополнительные меры по защите данных. В сущности, любая обработка персональных данных, в Интернете или с использованием других средств, должна соответствовать действующим нормам и обеспечивать соблюдение прав человека, включая право субъектов персональных данных на неприкосновенность частной жизни<sup>33</sup>.

## 1. АДАПТАЦИЯ СРЕДСТВ И МЕТОДОВ СБОРА ИНФОРМАЦИИ ИЗ ПЕРВИЧНЫХ ИСТОЧНИКОВ

Информация, полученная от первых рук в местах лишения свободы, является крайне важным ресурсом для НПМ. В отсутствие физического доступа в учреждение сбор такой информации представляет новые трудности для наблюдателей, и многие НПМ используют творческий подход для решения этой проблемы.

В некоторых случаях, когда НПМ не могут сами связаться с заключенными, они предоставляют этим лицам возможность напрямую связаться с ними при помощи телефонной связи, электронной почты, обычной почты или даже социальных сетей. Например, Бюро уполномоченного по правам человека в австралийском штате Виктория открыло «горячую линию» для заключенных, где они могут оставлять сообщения, которые будут рассмотрены в тот же день. Для разъяснения нового порядка связи в тюрьмах и учреждениях для несовершеннолетних правонарушителей были размещены информационные плакаты. Этот подход обеспечил средства коммуникации для лиц, лишенных свободы, и одновременно ценный источник информации для наблюдательных органов. При этом НПМ должны учитывать, что по своей инициативе к ним обращаются лишь наиболее активные и смелые заключенные. При реализации своего мандата в области предупреждения жестокого обращения и пыток национальные превентивные механизмы должны искать альтернативные или дополнительные способы установления контакта с самыми молчаливыми и, скорее всего, наиболее уязвимыми заключенными.

---

31 Более подробную информацию о порядке работы с личными делами заключенных и доступе внешних наблюдателей к информации в соответствии с Правилами Нельсона Манделы см. в опубликованном БДИПЧ и организацией «Международная тюремная реформа» документе **«Руководство по применению правил Нельсона Манделы»** (2018), главы 1 и 7.

32 Невозможность проведения очных посещений ограничивает опыт мониторинга, так как лишает наблюдателей возможности пользоваться своими органами чувств – осязанием, слухом, обонянием, – а также смотреть себе-седникам в глаза; это не позволяет им почувствовать обстановку и сформировать личное впечатление о ситуации в конкретном учреждении. Эти ограничения необходимо учитывать при проведении дистанционных мероприятий по мониторингу.

33 См.: European Union, General Data Protection Regulation (GDPR) [Генеральный регламент Европейского союза по защите данных], **EU 2016/679**, April 2016.

## **СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА: ДИСТАНЦИОННЫЙ СБОР ИНФОРМАЦИИ НЕПОСРЕДСТВЕННО ОТ ЛИЦ, ЛИШЕННЫХ СВОБОДЫ**

НПМ Казахстана заключил соглашение с Министерством внутренних дел и Генеральной прокуратурой об использовании видеосвязи и телефонной связи с заключенными. После начала пандемии COVID-19 и последовавшего за этим принятия противоэпидемических мер НПМ ввел практику проведения бесед с лицами, находящимися в пенитенциарных учреждениях и других местах содержания под стражей, при помощи Интернета. Помимо этого, Союз кризисных центров Казахстана (в ведении которого находится телефонный номер 150 – национальная «горячая линия» для жертв домашнего насилия) по договоренности с Коалицией против пыток распространил информацию об этом номере во всех учреждениях закрытого типа. Заключенные могут звонить на горячую линию, чтобы сообщить адвокатам Коалиции о любых нарушениях своих прав и получить юридическую консультацию.

НПМ Грузии использовал творческий подход к проведению электронного мониторинга карантинных центров. Например, члены НПМ вступили в закрытые группы в Facebook, членами которых являются лица, находящиеся на карантине в этих центрах (с согласия участников групп). Это позволяет НПМ знакомиться с информацией об условиях содержания и обращении в этих учреждениях, которой делятся друг с другом находящиеся в них люди, в том числе в форме прямых видеотрансляций. В ряде случаев НПМ смог связаться и провести дополнительную работу с отдельными лицами, находящимися на карантине.

В Литве контролер (омбудсмен) Сейма начал проводить мониторинг ситуации в учреждениях социального обеспечения при помощи социальных сетей. Офис контролера по правам человека Сейма создал закрытую группу в Facebook под названием «Карантин в учреждениях социального обеспечения», в которой сотрудники Офиса собирали информацию об условиях содержания, хорошей практике, проблемах и опыте пребывания в таких учреждениях в ситуации пандемии COVID-19.

В Ирландии Офис инспектора тюрем разослал специальные дневники для заполнения 88 заключенным из разных тюрем. Для участия в этом исследовании были выбраны заключенные, которые находились или находятся под действием специальных противоэпидемических мер, введенных Службой тюрем Ирландии. Они заполняли дневники, внося в них информацию о своем опыте в этот период. Дневники были предоставлены заключенным на 14 дней при помощи волонтеров Ирландского Красного креста в каждой из тюрем, участвующих в исследовании.

НПМ Парагвая получает жалобы заключенных напрямую при помощи телефонной «горячей линии». Помимо этого, по просьбе заключенных НПМ организовал встречу в формате видеоконференции с участием самих заключенных и представителей различных государственных органов – судей, общественных защитников, прокуроров и работников Министерства юстиции. По итогам этой встречи будет создана рабочая группа для решения проблемы перенаселенности, существующей в местах лишения свободы.

НПМ могут рассмотреть возможность установления прямого контакта (удаленного) с лицами, лишенными свободы, при помощи дистанционных личных бесед. Такие беседы должны соответствовать тем же принципам, что и очные беседы<sup>34</sup>. При этом НПМ необходимо учитывать и оценивать риски для заключенных, с которыми они беседуют, поскольку в удаленном режиме сохранение анонимности и защита информации крайне затруднительны, а то и вовсе невозможны, что увеличивает для заключенного риск подвергнуться преследованиям. В отличие от очных посещений, главной трудностью для НПМ в таких случаях будет необходимость привлечения сотрудников учреждения к установлению контакта с заключенными для проведения беседы.

Дистанционная работа и использование коммуникационных технологий могут вызвать и другие трудности, которые необходимо принимать во внимание. Для обеспечения защиты частной жизни и конфиденциальности передаваемой информации заключенные во время бесед должны иметь возможность находиться в закрытом и безопасном помещении без присутствия сотрудников учреждения или других лиц. Наблюдателям следует учитывать риск того, что разговор может записываться – открыто или тайно. В условиях дистанционной коммуникации также может быть более трудным завоевать доверие и добиться взаимопонимания. В некоторых местах принудительного содержания, имеющих менее строгий режим (например, в домах престарелых или центрах реабилитации наркозависимых), НПМ может быть легче установить прямой удаленный контакт с содержащимися там лицами.

Еще один эффективный способ получения информации из первых рук – беседы с лицами, которые ранее содержались в условиях изоляции или карантина в тюрьмах или карантинных центрах. Из таких бесед наблюдатели могут узнать, как была организована изоляция или карантин и какие процедуры и гарантии защиты использовались.

Установление и/или укрепление каналов связи с соответствующими государственными органами сможет укрепить возможности НПМ по сбору информации, особенно в условиях быстро меняющейся ситуации. В период пандемии COVID-19 к таким мерам прибегают многие НПМ, иногда на ежедневной основе – как, например, в Албании и Румынии. НПМ Португалии укрепил каналы информационного обмена с государственными органами путем достижения договоренности о том, что новые приказы тюремных администраций будут незамедлительно доводиться до сведения НПМ. В Соединенном Королевстве НПМ был предоставлен онлайн-доступ к полицейской системе наблюдения, и теперь мониторинг содержания под стражей в полиции осуществляется в дистанционном режиме. Помимо этого, лучше понять условия содержания в местах лишения свободы и, соответственно, более эффективно вести деятельность по мониторингу НПМ могут при помощи установление каналов связи с медицинскими специалистами, работающими в этих учреждениях.

НПМ могут рекомендовать администрациям тюрем, департаментам, министерствам и другим органам, в ведении которых находятся места лишения свободы, назначить специальное контактное лицо или координатора, задачей которого будет поддержание регулярных контактов с НПМ. Такой координатор может периодически предоставлять актуальную информацию о работе данного учреждения принудительного содержания, условиях содержания, состоянии здоровья заключенных и сотрудников, а также о выявленных случаях заражения вирусом. Например, НПМ Венгрии предложил властям назначить контактное лицо для оперативной связи, а также предоставлять информацию об открытии новых и временных мест содержания под стражей.

---

34 См. раздел 4.4. «Беседы с лицами, лишенными свободы» (Interviews with persons deprived of their liberty) в: АРТ, **Monitoring Places of detention: A Practical Guide** [Мониторинг мест лишения свободы: практическое руководство], 2004.

## **СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА: ДИСТАНЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ ПУТЕМ ПОЛУЧЕНИЯ ДОСТУПА К ЛИЧНЫМ ДЕЛАМ И ДРУГИМ ДОКУМЕНТАМ**

В рамках своей деятельности по мониторингу национальные превентивные механизмы, как это предусмотрено их мандатом, регулярно запрашивают у соответствующих властей или администраций тюрем подробную информацию и различные документы<sup>35</sup>. После начала вспышки COVID-19 некоторые НПМ и надзорные органы стали запрашивать доступ к такой информации в дистанционном режиме. Количество и качество существующей информации зависит от принятого властями порядка регистрации данных и систем работы с личными делами. Такая информация может включать статистические данные об арестах, записи об арестах и заключении под стражу, личные дела заключенных, показатели населенности учреждений и число заключенных на одну камеру, правила и меры для профилактики распространения вируса; измененные в связи с текущей ситуацией и обновленные инструкции; данные о применении силы и дисциплинарных мер, случаях членовредительства, предполагаемых случаях жестокого обращения, а также медицинские карты (в анонимизированной форме)<sup>36</sup>.

В Бразилии НПМ запрашивает у тюремной администрации информацию о случаях заражения вирусом и летальных исходах в пенитенциарных учреждениях, а также о принимаемых санитарно-эпидемиологических мерах, направленных на предотвращение распространения заболевания.

В условиях отсутствия физического доступа в места принудительного содержания организация, занимающаяся надзором за психиатрическими учреждениями и медицинским обслуживанием в тюрьмах в австралийском штате Новый Южный Уэльс, провела дистанционные посещения. В результате получения удаленного доступа к соответствующим документам и изучению личных дел и реестров, а также проведения бесед с администрацией, данная организация смогла выполнить в удаленном режиме значительную часть своей работы по мониторингу, обычно осуществляемую в очном порядке. Наблюдатели также дополнили эту работу более регулярными контактами с соответствующими государственными органами.

## **2. ТВОРЧЕСКИЙ ПОДХОД К ПОЛУЧЕНИЮ ИНФОРМАЦИИ ИЗ ВТОРИЧНЫХ ИСТОЧНИКОВ**

В настоящее время получение достаточной информации из первых рук по целому ряду причин может быть невозможным. Обычная методика работы НПМ предусматривает триангуляцию данных, полученной из первичных источников, с информацией, полученной из других (вторичных) источников, однако текущая ситуация может требовать в большей степени полагаться на информацию из вторичных источников, что, в свою очередь, предполагает внесение изменений в методику триангуляции.

**Потенциальные источники информации.** Важными источниками информации, собираемой

НПМ, являются семьи и другие родственники лиц, лишенных свободы. В период пандемии COVID-19 НПМ по всему миру активизируют контакты с семьями и родственниками заключенных, в том числе путем установления связи в социальных сетях и приложениях для обмена сообщениями. Однако поскольку действующие ограничения распространяются и на этих лиц, часто они сами не имеют возможности лично увидеться со своими родственниками, находящимися в местах лишения свободы. Национальные правозащитные институты и бюро уполномоченных по правам человека, а также организации гражданского общества и правозащитные сети могут быть важными дополнительными источниками необходимой НПМ информации, особенно информации о конкретных случаях жестокого обращения или пыток, которую необходимо принять во внимание при

35 ФПКПП, ст. 20(a) и (b), а также соответствующее национальное законодательство.

36 О тюремных системах работы с личными делами заключенных см. в: Правила Нельсона Манделы, правила 7–10.

анализе общей ситуации. Национальным превентивным механизмам также рекомендуется укреплять и активизировать свои контакты и обмен информацией с профсоюзами работников пенитенциарных учреждений и объединениями семей заключенных<sup>37</sup>.

Поддерживать постоянные контакты с заключенными и даже иметь физический доступ к ним могут и другие специалисты – например, адвокаты, преподаватели и социальные работники. По этой причине они могут оказаться ценными источниками дополнительной информации.

Среди адвокатов достаточно распространена практика ведения определенного «косвенного мониторинга» во время встреч с клиентами, находящимися в местах лишения свободы (будь то под стражей в полиции, следственных изоляторах, центрах для административно задержанных или в тюрьме)<sup>38</sup>. Как упоминалось выше, полезная информация также может быть получена в ходе бесед с недавно освобожденными (в том числе временно освобожденными) заключенными. С этой целью НПМ могут запросить у соответствующих органов информацию о недавно освобожденных лицах.

### **СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА: ДИСТАНЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ ПРИ ПОМОЩИ СБОРА ИНФОРМАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРАВозащитными институтами и уполномоченными по правам человека**

Прием и рассмотрение индивидуальных жалоб, в том числе касающихся содержания под стражей, могут дать НПМ и уполномоченным по правам человека ценный материал для анализа ситуации, который может помочь НПМ в выполнении их мандата в области мониторинга.

В Португалии, где НПМ выступает одновременно в роли и НПМ, и омбудсмена (причем некоторые сотрудники занимаются двумя этими направлениями), сотрудничество и обмен информацией внутри данного института активизировались в период чрезвычайной ситуации в области здравоохранения. В рамках деятельности по дистанционному мониторингу НПМ получает свежую информацию о положении дел в местах лишения свободы, изучая индивидуальные жалобы, поступающие в институт омбудсмена. Помимо этого, НПМ активизировал контакты с организациями гражданского общества, работающими с семьями заключенных.

В Италии, где НПМ был создан как новый специализированный институт, тесное сотрудничество с итальянской сетью уполномоченных по правам человека, а также с организациями гражданского общества, поддерживающими контакты с заключенными и их семьями по всей стране, тоже оказалось очень полезным.

## **В. ПОСЕЩЕНИЯ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ**

В своей рекомендации государствам ППП отмечает, что «национальным превентивным механизмам необходимо разработать такие методы выполнения своего превентивного мандата

в отношении мест содержания под стражей, которые сводят к минимуму необходимость социального контакта, но при этом обеспечивают эффективные возможности для превентивного взаимодействия»<sup>39</sup>. В настоящем разделе приводятся практические рекомендации по проведению посещений мест лишения свободы в период

37 Audrey Olivier-Muralt, What Does Prison Monitoring and Oversight Mean in Times of COVID-19? [Каково значение мониторинга и надзора в тюрьмах во время эпидемии COVID-19?]. – In: ICPA Expert Network on External Prison Oversight and Human Rights, **Adapting To COVID-19, Prison Oversight and Monitoring During a Pandemic**, [Сеть экспертов по внешнему надзору за тюрьмами и правам человека Международной ассоциации исправительных учреждений и тюрем, Адаптация к COVID-19: надзор за тюрьмами и мониторинг во время пандемии], Special Issue, 20 April 2020, p. 30.

38 См.: DIGNITY and PCATI, **Documenting Torture While Providing Legal Aid: A Handbook for Lawyers** [Документирование пыток во время оказания юридической помощи: пособие для адвокатов], June 2016.

39 ППП, Рекомендация государствам и НПМ, п. 12.

пандемии с целью мониторинга. Эти рекомендации помогут НПМ решить эту задачу<sup>40</sup>, однако речь не идет об исчерпывающем пошаговом руководстве в отношении проведения посещений, и предложенные рекомендации следует использовать вместе с другими руководящими документами на эту тему<sup>41</sup>.

## 1. ПОДГОТОВКА К ПОСЕЩЕНИЮ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Пандемия COVID-19 требует внесения изменений в методику и логистику посещений, с тем чтобы можно было обеспечить принятие всех профилактических мер в области охраны здоровья и соблюдения требований гигиены в целях недопущения риска заражения наблюдателей, заключенных и сотрудников соответствующих учреждений. Важно отметить, что обстоятельства могут де-факто препятствовать проведению национальными превентивными механизмами посещений без предварительного уведомления либо, как минимум, уменьшить эффект неожиданности при некоторых посещениях, поскольку мониторинговой группе может потребоваться предварительно связаться с соответствующими органами.

Учреждениям, ведущим мониторинг, следует рассмотреть возможность осуществления подготовительных шагов, описанных ниже.

- а. Собрать как можно больше информации** о конкретном учреждении, эпидемиологической ситуации в нем и введенных администрацией ограничениях. Информацию необходимо искать в самых разных источниках, включая соответствующие государственные органы

(в том числе администрацию учреждения, профильные государственные ведомства и временные комитеты по чрезвычайному положению или кризисному управлению), сотрудников учреждения (в том числе медицинских работников), родственников лиц, лишенных свободы, а также адвокатов, организации гражданского общества, средства массовой информации и социальные сети<sup>42</sup>.

- б. Обратиться за рекомендациями и экспертной поддержкой к квалифицированным медицинским специалистам**, поскольку их участие может быть очень важным как для осуществления надлежащего мониторинга, так и для защиты здоровья и обеспечения безопасности наблюдательной группы. Консультации с инфекционистом или эпидемиологом помогут членам НПМ лучше понять риски, связанные с вирусом, и необходимые меры предосторожности до, во время и после посещения, а также разработать специально адаптированный к ситуации и индивидуализированный порядок осуществления надзора. Национальным превентивным механизмам также следует рассмотреть возможность включения специалиста-медика в состав группы наблюдателей – особенно если цели посещения имеют отношение к здоровью и безопасности<sup>43</sup>.
- в. Определить, какие учреждения следует посетить в первую очередь**, принимая во внимание существующие ситуации уязвимости, обусловленные пандемией новые риски для здоровья и физического

---

40 См.: ICRC, **COVID-19: Preparedness and Response in Detention** [МККК, COVID-19: готовность и реагирование в местах лишения свободы], 7 April 2020. См. также: HM Inspectorate of Prisons, **Health and safety guidance for short scrutiny visits during the COVID-19 outbreak** [Инспекция по делам тюрем Соединенного Королевства, Руководство по охране здоровья и безопасности при осуществлению кратких посещений в целях надзора в период вспышки COVID-19] (далее – HMI Prisons, Health and safety guidance), 20 April 2020.

41 См.: АРТ, **Monitoring Places of detention: A Practical Guide**, 2004; АПП, Мониторинг содержания под стражей в полиции: практическое руководство, 2013; ICRC, COVID-19: Preparedness and Response in Detention; ВОЗ, Временное руководство, а также: ВОЗ, Готовность, профилактика и контроль COVID-19 в тюрьмах и в других местах содержания под стражей.

42 ППП, Рекомендация государствам и НПМ, п. 13.7.

43 НПМ могут рассмотреть возможность обращения за рекомендациями медицинского характера к международным организациям – например, к Международному комитету Красного Креста (МККК) или организации «Врачи без границ». См. также: АРТ, **Treatment and detention regime of detainees suffering from tuberculosis** [АПП, Обращение с заключенными, страдающими туберкулезом, и режим их содержания] (далее – АРТ, TB paper), May 2019, p. 8.

и психологического благополучия лиц, лишенных свободы, а также воздействие профилактических противоэпидемических мер на основные права и гарантии прав. Следует учесть абсолютный запрет пыток и других видов жестокого обращения, а также различающееся воздействие, которое такие меры могут оказывать на женщин, мужчин, детей, лиц из числа ЛГБТИ, пожилых людей и лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам. При рассмотрении вопроса о включении того или иного учреждения в программу посещения группе наблюдателей НПМ необходимо учитывать воздействие вируса, а также профилактических мер и ограничений в контексте таких учреждений, как психиатрические больницы, центры содержания мигрантов, дома престарелых и социальные приюты<sup>44</sup>. Помимо этого, следует рассмотреть возможность посещения временных карантинных объектов<sup>45</sup>, а также лиц, находящихся на изоляции дома и отличающихся особой уязвимостью.

**г. Определить конкретные цели посещения** на основе собранной информации и конкретных выявленных рисков. Цели визита должны охватывать несколько вопросов, как имеющих отношение к текущей эпидемиологической ситуации, так и не относящихся к ней. Некоторые из недостатков, касающихся обращения с заключенными и условий их содержания, будут не связаны с COVID-19, но их мониторинг необходимо продолжать. Другие аспекты – например, осуществление профилактических мер и медицинское обслуживание

– приобретают особое значение в нынешней ситуации (см. раздел III).

**д. Приобрести средства для дезинфекции рук и надлежащие средства индивидуальной защиты (СИЗ)** в соответствии с общими рекомендациями и указаниями Всемирной организации здравоохранения и другими действующими медицинскими предписаниями<sup>46</sup>. Наблюдателей следует обучить правильному использованию и утилизации указанных средств. В зависимости от выбранной методики и целей посещения, использование СИЗ может не потребоваться, либо может потребоваться использование лишь самых основных средств (а в некоторых случаях их использование не рекомендуется – в частности, это касается одноразовых перчаток)<sup>47</sup>. СИЗ могут включать медицинские маски, одноразовые перчатки, защитные костюмы или медицинские жилеты, одноразовые бахилы, а также средства защиты глаз (например, защитные щитки для лица или защитные очки)<sup>48</sup>.

**е. Пройти медицинский осмотр и находиться под постоянным** медицинским наблюдением до посещения. Наблюдатели с симптомами, которые могут быть вызваны COVID-19 (например, повышенная температура, сухой кашель, ломота в теле, головная боль, потеря вкуса и обоняния, усталость)<sup>49</sup>, не должны участвовать в посещении, а при наличии медицинских показаний должны пройти тест на COVID-19<sup>50</sup>. Следует установить правило, в соответствии с которым члены

---

44 Дома престарелых и социальные приюты могут рассматриваться как приоритетное направление для мониторинга с учетом особой уязвимости к вирусу проживающих в них лиц, однако эту уязвимость следует серьезно учитывать при оценке возможных последствий. Учитывая особую уязвимость этих групп лиц, НПМ могут отдать предпочтение дистанционному мониторингу вместо очных посещений.

45 ППП, Рекомендация государствам и НПМ, п. 10.5.

46 ВОЗ, Временное руководство.

47 Следует отметить, что ношение перчаток при посещении мест лишения свободы обычно не рекомендуется. При ношении перчаток у наблюдателей может возникать ложное ощущение безопасности. Если их использовать неправильно, перчатки могут стать источником заражения, а не эффективным средством защиты. Кроме того, ношение перчаток наблюдателями, скорее всего, негативно отразится на восприятии наблюдателей заключенными и персоналом учреждения.

48 ВОЗ, Временное руководство, с. 26.

49 ВОЗ, Временное руководство, с. 10.

50 ICRC, COVID-19: Preparedness and response in detention.

мониторинговой группы должны измерять температуру тела в течение 24 часов до посещения, с тем чтобы не пропустить повышения температуры<sup>51</sup>.

**ж. Перед посещением необходимо провести инструктаж всех членов мониторинговой группы**, для того чтобы они четко понимали суть новых правил. Все участники посещения должны соблюдать одинаковые меры предосторожности и обеспечения безопасности (например, использование СИЗ, прохождение медицинского осмотра, измерение температуры тела). Это касается и вспомогательного персонала – например, водителей и переводчиков.

**з. Рассмотреть возможность сокращения размера мониторинговой группы, а также уменьшения продолжительности посещения.** Учитывая особые обстоятельства, связанные с пандемией, мониторинговая группа должна включать меньше человек, чем при обычном посещении (рекомендуется включать в состав группы не более двух или трех человек для каждого посещения). Это также будет способствовать соблюдению правил физического дистанцирования среди членов группы. Помимо этого, сокращение длительности посещения может снизить риск передачи вируса<sup>52</sup>.

**и. Позволить членам института, осуществляющего мониторинг, воздержаться от участия в посещении** на основании индивидуальной оценки. Члены мониторинговых институтов, принадлежащие к группам риска (пожилые люди, лица с хроническими заболеваниями или ослабленным иммунитетом), должны принимать особые меры предосторожности, включая, если это необходимо, отказ от участия в посещениях<sup>53</sup>.

**к. Проводить полную и тщательную мойку и дезинфекцию транспортного средства, используемого для перевозки мониторинговой группы**, до и после посещения.

## 2. ВО ВРЕМЯ ПОСЕЩЕНИЯ

В течение всего посещения наблюдателям следует соблюдать базовые меры предосторожности, рекомендованные ВОЗ, и придерживаться принципа социального дистанцирования. Помимо этого, наблюдатели должны иметь с собой средство для дезинфекции рук, которое они должны регулярно использовать для обработки рук во время посещения (а при необходимости они также должны дезинфицировать или менять перчатки).

### Использование средств индивидуальной защиты (СИЗ)

Важно, чтобы наблюдатели рассмотрели вопрос о целесообразности и необходимости применения СИЗ для защиты себя и других. При этом необходимо учитывать негативные последствия, которые может вызывать ношение СИЗ с точки зрения восприятия наблюдателями заключенными и доверия к ним со стороны посещаемых лиц. Члены наблюдательного органа должны адаптировать использование СИЗ с учетом характера проводимой деятельности (например, исключение близкого контакта, допущение близкого контакта в определенной степени, индивидуальные беседы без возможности физического дистанцирования). Использование СИЗ ни в коей мере не может заменить соблюдение необходимой гигиены рук и может вызывать у наблюдателей ощущение ложной безопасности. Порядок применения СИЗ национальными превентивными механизмами также будет зависеть от конкретных обстоятельств, обусловленных принятыми мерами и другими правилами в посещаемых учреждениях.

51 Там же.

52 См. HMI Guidance.

53 APT, TB paper, p. 9.

Если наблюдатели сочтут целесообразным использование СИЗ в ходе индивидуальных бесед, рекомендуется на время беседы предоставить аналогичные СИЗ (например, чистую и продезинфицированную маску) лицу, с которым беседует наблюдатель. Членам НПМ следует знать о том, что использование защитных масок и других СИЗ во время беседы, скорее всего, создаст серьезный психолого-социальный барьер, что может негативно сказаться на возможности получения информации и установления отношений доверия между наблюдателем и опрашиваемым лицом<sup>54</sup>. Наблюдатели должны не пожалеть времени и объяснить причины принятия мер предосторожности, с тем чтобы преодолеть негативное отношение к этим мерам со стороны своего собеседника. Некоторые заключенные и сотрудники учреждений могут не понимать необходимость таких мер предосторожности и воспринимать, например, физическое дистанцирование и отказ от традиционных форм приветствия (например, от рукопожатия) как личное оскорбление.

Во время всего посещения члены мониторинговой группы должны стараться в максимальной возможной степени избегать прикосновения к любым поверхностям, а также к своему лицу и волосам, и придерживаться строгих правил гигиены рук.

### **Места и помещения, которые необходимо посетить в учреждениях принудительного содержания**

В связи с высоким риском распространения вируса в закрытых и небольших пространствах, особенно в условиях перенаселенности, наблюдательные органы могут в порядке исключения принять решение не входить в изоляторы, камеры или помещения для сна. В таких случаях визит можно ограничить посещением административных/служебных помещений, медицинской части, а также двора. При этом для проведения в определенном объеме мониторинга изоляторов, камер и помещений для сна, наблюдатели могут использовать видеозаписи. Они могут попросить предоставить им доступ к имеющимся записям видеонаблюдения, а также доступ к центру

управления системой внутреннего наблюдения, если таковая имеется<sup>55</sup>.

Лица, помещенные в карантин или на изоляцию внутри учреждения принудительного содержания, находятся в особо уязвимом положении, поскольку их контакты с внешним миром и так были ограничены, а теперь сократились и контакты с другими заключенными и персоналом учреждения. Таким образом, они в непропорционально высокой степени затронуты ограничениями в доступе к своему окружению за пределами места лишения свободы. В связи с этим наблюдательная группа может пожелать в первоочередном порядке посетить именно этих лиц и проинспектировать их положение. При посещении карантинных блоков и/или помещений для изоляции следует соблюдать особые меры предосторожности и правильно использовать СИЗ.

### **Проведение личных бесед в местах лишения свободы**

Если мониторинговая группа решит провести беседы с заключенными или сотрудниками, очень важно, чтобы на всем протяжении всего разговора в соответствии с рекомендациями органов здравоохранения сохранялась необходимая дистанция между всеми наблюдателями – а также между наблюдателями и лицом, лишенным свободы, или сотрудником учреждения, с которым ведется беседа. В условиях пандемии следует отдавать безусловное предпочтение индивидуальным беседам, а не групповым.

В Грузии институт Народного защитника провел частные беседы в местах лишения свободы, в которых наблюдателей от заключенных отделяла стеклянная или акриловая перегородка. До начала кризиса COVID-19 власти использовали эти помещения для организации встреч заключенных с родственниками (причем НПМ осудил эту практику, указав на нецелесообразность установки излишних преград между заключенными и их близкими). Важно удостовериться, что помещение и вся организация беседы обеспечивают сохранение тайны частной жизни и конфиденциальности передаваемой информации,

54 АРТ, ТВ paper.

55 АПП/PRI, **Видеозапись при содержании под стражей в полиции.**

а содержание разговора не слышно должностным лицам или персоналу учреждения.

Еще один метод, возможность использования которого могут рассмотреть наблюдатели, состоит в проведении бесед с заключенными на открытом воздухе – например, во дворе. Это позволит поддерживать необходимую дистанцию между наблюдателем и его собеседником и снизить возможность передачи инфекции.

Если НПМ принял решение проводить индивидуальные беседы, ему необходимо определиться с критериями или методикой отбора лиц для этих бесед. Существуют различные подходы к такому отбору – например, это может быть спонтанный (*ad hoc*) выбор на месте, предварительное выявление лиц или групп, находящихся в сложной ситуации, или использование случайной выборки. Особый интерес могут представлять беседы с лицами, которые какое-то время находились на изоляции или были помещены в карантин в связи с подозрением на наличие у них COVID-19 либо подтвержденным диагнозом, поскольку они могут подробно рассказать обо всех принимаемых медико-санитарных мерах, а также о реализации гарантий недопущения пыток и других видов жестокого обращения<sup>56</sup>.

В связи с вероятным сокращением числа бесед национальным превентивным механизмом может потребоваться приложить дополнительные усилия в области триангуляционного анализа информации, полученной из реестров, записей регистрации, личных дел и других документов. Представление о повседневной жизни учреждения можно составить по реестрам и журналам материального снабжения, а также документации, в которой фиксируются случаи применения силы, выходы на прогулку и дисциплинарные взыскания. Помимо этого, наблюдателям следует ознакомиться с правилами внутреннего распорядка, рабочими инструкциями, планами действий

в чрезвычайной ситуации и любыми другими документами, которые помогут им лучше понять, как функционирует данное учреждения в текущих исключительных обстоятельствах.

### 3. ПОСЛЕ ПОСЕЩЕНИЯ

После завершения посещения мониторинг не заканчивается, и некоторые меры предосторожности должны приниматься и на этом этапе. Наблюдателям, участвующим в посещениях, рекомендуется регулярно проходить медицинский осмотр и уделять особое внимание любым симптомам, связанным с вирусом COVID-19.

Для того чтобы исключить риск заражения, после участия в посещении с целью мониторинга члены НПМ могут добровольно самоизолироваться у себя дома на срок 14 дней, прежде чем проводить следующее посещение<sup>57</sup>. Эта мера, скорее всего, скажется на общей способности НПМ проводить посещения, и ее следует принимать в расчет при общем планировании и определении целей и приоритетов деятельности национального превентивного механизма.

Мониторинговая группа должна разработать и принять процедуру надлежащей дезинфекции и безопасной утилизации использованных СИЗ. Все СИЗ, использованные в ходе посещения (маски, перчатки, костюмы, медицинские бахилы и т. п.), должны быть сразу же после выхода из учреждения и до посадки в транспортное средство помещены в специальный пластиковый пакет. Антибактериальные/дезинфицирующие растворы и другие чистящие средства должны храниться в автомобиле, с тем чтобы все наблюдатели могли продезинфицировать руки перед посадкой в него. Если в ходе посещения какой-либо предмет одежды мог быть в контакте с вирусом, до посадки наблюдателя в автомобиль этот предмет должен быть обработан бытовым моющим средством, а затем – дезинфицирующим раствором<sup>58</sup>.

56 Подробнее об отборе лиц для бесед см. в: АПП, **Брифинг № 2: отбор лиц для бесед в рамках превентивного мониторинга мест содержания под стражей**, апрель 2009 г.

57 См.: HMI of Prisons, Health and safety guidance, para. 8: Frequency of Deployment [Инспекция по делам тюрем Соединенного Королевства, Руководство по охране здоровья и безопасности, п. 8 «Частота миссий»].

58 ВОЗ, Временное руководство, с. 20.

#### **4. ОТЧЕТЫ И ИНФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ**

Ввиду того, что в настоящее время ситуация с прозрачностью и доступом к информации о положении лиц, лишенных свободы, является сложной, особенно важным становится обнародование и максимально широкое распространение

национальными превентивными механизмами своих выводов по результатам мониторинга и другой информации, полученной в ходе наблюдения. Эта информация также будет очень важна для родственников лиц, лишенных свободы, поскольку свидания с заключенными теперь ограничены или временно запрещены.

## IV. НОВЫЕ РИСКИ И ВЫЗОВЫ

Условия содержания в местах лишения свободы приводят к повышенному риску заражения и распространения вируса в период чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения. Охрана здоровья лиц, содержащихся под стражей, должна соответствовать принципу надлежащего медицинского обслуживания. Однако перенаселенность, недостаточный доступ к средствам гигиены и санитарно-гигиенической инфраструктуре, а также несоответствие уровня предоставляемого медицинского обслуживания принятым в обществе стандартам, как правило, приводят к возникновению условий, несущих в себе высокий риск<sup>59</sup>. Кроме того, лица, лишённые свободы, могут быть более уязвимы перед вирусом по сравнению с населением в целом из-за более высокой распространённости среди них сопутствующих заболеваний (например, диабета, туберкулеза, иммунодефицитных состояний и пр.) и в целом недостаточно хорошего состояния здоровья у контингента заключённых<sup>60</sup>. В ещё более уязвимое положение ставят лиц, лишённых свободы, ограничения на свидания с близкими и на контакты с внешним миром, повышающие риск жестокого обращения либо сами по себе являющиеся жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращением<sup>61</sup>.

Сочетание фактора COVID-19 и лишения свободы приводит к возникновению многих новых факторов, рисков и вызовов, которые НПМ должны пытаться преодолеть, в том числе в рамках своей деятельности по мониторингу. Для целей анализа эти риски и вызовы разделены на три отдельных категории: факторы, связанные с распространением вируса; новые ограничения в местах лишения свободы; ограничительные меры в обществе в целом.

### А. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ЗАРАЖЕНИЯ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ: РИСКИ И ВЫЗОВЫ

Для многих НПМ в регионе ОБСЕ и во всем мире одним из основных вопросов, изучаемых в рамках мониторинга в период нынешней пандемии, становятся медико-санитарные условия, обеспечиваемые в местах лишения свободы заключённым и сотрудникам этих учреждений. Мониторинг медико-санитарных условий в целях сохранения жизни в местах лишения свободы включает обязательное изучение регламентов действий и планов реагирования, используемых администрацией этих учреждений. Эта сфера включает проводимый администрацией собственный мониторинг эпидемиологической ситуации в данном учреждении, доступность гигиенических средств (СИЗ, мыло и др.) и оборудования, а также конкретные меры, направленные на защиту и обеспечение потребностей лиц, находящихся в уязвимом положении. Помимо этого, очень важно уделять внимание проблеме перенаселённости и обеспечению возможностей для физического дистанцирования. Большое значение для НПМ имеет изучение вопроса о положении сотрудников, которые находятся под сильнейшим давлением и сталкиваются с высоким риском заражения вирусом, что делает их потенциальными переносчиками заболевания<sup>62</sup>.

#### 1. РЕАЛИЗАЦИЯ ЗАЩИТНЫХ МЕР И ПРОЦЕДУР

Органы, осуществляющие мониторинг, должны проверить соблюдение принципов, изложенных ниже.

59 Минимальные стандартные правила Организации Объединённых Наций в отношении обращения с заключёнными (Правила Нельсона Манделы), A/RES/70/175, 17 декабря 2015 г., правило 24; ЕКПП, Свод принципов, принцип 24; см. также Рекомендацию ППП государствам и НПМ, п. 4.

60 ППП, Рекомендация государствам и НПМ, п. 7.

61 БДИПЧ ОБСЕ и PRI, Руководство по применению Правил Нельсона Манделы, глава 5, п. 7.

62 Более подробные рекомендации относительно мер, касающихся персонала учреждений содержания под стражей, см. в: ВОЗ, Временное руководство; МПК ООН, Временное руководство, с. 7–8; Международная тюремная реформа, **Коронавирус: охрана здоровья и соблюдение прав человека лиц, находящихся в тюрьмах (брифинг)**, 16 марта 2020 г., с. 12.

- а. Должны быть разработаны оперативные и процедурные правила и регламенты действий на случай чрезвычайной ситуации, в том числе планы экстренного реагирования, регламенты оценки рисков и контрольные списки необходимых действий<sup>63</sup>. Эти документы должны иметь своей целью защиту от инфекции всех тех, кто работает или живет в местах лишения свободы. Все правила и регламенты должны соответствовать стандартам в области прав человека. Особое значение имеет наличие в правилах инструкций на случай физического контакта и применения силы, включая прикосновение к заключенным и их конвоирование (например, прикосновение с целью разнять дерущихся, а также при использовании спецсредств, наручников или при оказании помощи). Также должно быть указано, как использовать эти меры безопасным как для надзирателей/сотрудников, так и для заключенных способом.
- б. Предусмотренные меры должны учитывать гендерные аспекты, а именно различное воздействие оперативных и процедурных правил и регламентов на случай чрезвычайной ситуации (включая ограничения в целях охраны здоровья) на мужчин и женщин – как работников мест лишения свободы, так и заключенных. Новые регламенты должны учитывать различающиеся потребности женщин и мужчин, а также потребности находящихся в местах лишения свободы лиц из особо уязвимых категорий – детей, лиц с инвалидностью, представителей этнических и религиозных меньшинств и лиц, принадлежащих к ЛГБТИ<sup>64</sup>.
- в. Все сотрудники должны быть надлежащим образом ознакомлены с новыми процедурами и должны пройти соответствующее обучение, а также владеть навыками и подходами, связанными с обеспечением необходимых мер в области охраны здоровья и соблюдения гигиены<sup>65</sup>.
- г. Такие защитные меры и процедуры должны предусматривать следующее:
- i. доступ к медицинской помощи и лечению для всех лиц, лишенных свободы, без какой-либо дискриминации<sup>66</sup>;
  - ii. меры по обеспечению надлежащей уборки и дезинфекции помещений, которые могли быть заражены, перед их следующим использованием<sup>67</sup>;
  - iii. бесплатное обеспечение персонала, работников и заключенных средствами личной гигиены – мылом и дезинфицирующими и моющими средствами<sup>68</sup>;
  - iv. наличие и доступность достаточного количества надлежащих СИЗ, а также соответствующее обучение надлежащему использованию СИЗ (для всего персонала, включая надзирателей, сотрудников транспортных служб, медицинских работников и другой вспомогательный персонал, в том числе уборщиков и работников кухни)<sup>69</sup>;
  - v. надлежащие правила тестирования заключенных и персонала, проводимого соответствующими органами, а также наличие наборов для диагностики COVID-19;

63 ВОЗ, Временное руководство, с. 12.

64 См.: Сексуальное и гендерно-обусловленное насилие в местах лишения свободы: предупреждение и противодействие (стандарты, подходы и примеры в регионе ОБСЕ). Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2020, <https://www.osce.org/ru/odihr/451444>.

65 МПК ООН, Временное руководство, с. 7–8.

66 Там же, с. 4–5.

67 ВОЗ, Временное руководство; European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), Guidance on environmental cleaning in the context of the COVID-19 outbreak [Европейский центр профилактики и контроля заболеваний, Руководство по очищению окружающей среды в контексте вспышки COVID-19].

68 МПК ООН, Временное руководство, с. 5.

69 ВОЗ, Временное руководство.

- vi. общие меры предосторожности в отношении инфекционных респираторных заболеваний в соответствии с рекомендациями ВОЗ, в том числе гигиена рук, физическое дистанцирование, соблюдение «респираторного этикета» (правильное прикрывание рта и носа и при кашле и чихании), использование средств для дезинфекции рук и т. п.<sup>70</sup>
- д. Должны существовать четкие правила и руководящие указания относительно социального страхования, оплаты больничных листов и покрытия затрат на медицинские услуги, которые должны содержать четкие инструкции, а также достаточные экономические гарантии, позволяющие сотрудникам, у которых появились симптомы COVID-19, оставаться дома.
- е. Должны приниматься меры по решению проблемы нехватки кадров в период пандемии, включающие, например, заключение соглашений с другими государственными ведомствами и министерствами о временном прикомандировании персонала, в том числе медицинских работников и сотрудников социальных служб.
- ж. Необходимо наличие четких руководящих инструкций и регламентов в области охраны здоровья и соблюдения гигиены во время свиданий заключенных с родственниками, встреч с адвокатом и другими лицами.
- з. Должны быть установлены процедуры проверки при поступлении заключенных в учреждение и при освобождении заключенных, включая медицинский осмотр при

поступлении, а при наличии медицинских показаний – помещение в карантин<sup>71</sup>; также должен быть предусмотрен доступ к необходимому тестированию и протокол превентивной изоляции перед освобождением<sup>72</sup>. Если заключенный, который должен быть освобожден, заболел, следует принять меры по обеспечению ему надлежащего доступа к медицинскому обслуживанию и последующему наблюдению со стороны врачей<sup>73</sup>.

## 2. ПЕРЕНАСЕЛЕННОСТЬ И ФИЗИЧЕСКОЕ ДИСТАНЦИРОВАНИЕ

В нынешней ситуации стали очевидными дополнительные последствия перенаселенности в местах содержания под стражей. В очередной раз высказывая властям свою рекомендацию относительно необходимости решить проблему перенаселенности, НПМ теперь с большей вероятностью могут добиться внимания к этой проблеме<sup>74</sup>. Во многих странах мира власти в упреждающем порядке приняли меры по сокращению перенаселенности (в том числе в центрах содержания мигрантов и психиатрических учреждениях), включающие использование альтернатив заключению под стражу, отсрочку исполнения приговора, амнистию, сокращение числа арестов и случаев помещения под стражу в полиции, расширение практики освобождения под залог и условно-досрочного освобождения<sup>75</sup>. В период пандемии НПМ активно выступают за применение этих мер, ведут мониторинг их внедрения и реализации, а также изучают критерии и методику отбора заключенных, подлежащих освобождению. Например, НПМ Сенегала предоставил властям список соответствующих критериев, который необходимо рассмотреть при введении в действие программы освобождения заключенных. Важно, чтобы такие решения принимались по результатам оценки уязвимости

70 Там же.

71 МПК ООН, Временное руководство, с. 5.

72 Правила Нельсона Манделы, правило 30.

73 МПК ООН, Временное руководство, с. 5.

74 Конкретные рекомендации, касающиеся мер по борьбе с перенаселенностью и альтернатив заключению под стражу, см., например, в: ЕКПП, Свод принципов, принцип 5; Заявление Верховного комиссара ООН по правам человека; Заявление Верховного комиссара Совета Европы по правам человека; УНП ООН, Документ с изложением позиции; Commonwealth Human Rights Initiative, section 3 [Инициатива по правам человека стран Содружества, раздел 3].

75 Примеры таких шагов см. в: **APT information hub** [АПП, агрегатор информации].

и рисков, в соответствии с четкими и прозрачными критериями и без какой-либо дискриминации. При оценке рисков должны учитываться гендерные аспекты – например, необходимость защиты жертв домашнего насилия, от которого страдают многие женщины и дети<sup>76</sup>.

Верховный комиссар ООН по правам человека подчеркнула, что «[с]егодня как никогда правительства должны освободить каждого, кто был задержан без весомых правовых оснований, в том числе политических заключенных и других лиц, задержанных только за выражение критических взглядов и инакомыслие»<sup>77</sup>.

Органы, осуществляющие мониторинг, должны проверить соблюдение принципов, изложенных ниже.

- а. Показатели населенности в местах лишения свободы, а также действующие регламенты/меры должны позволять физическое дистанцирование между заключенными, а также между заключенными и персоналом. Для этого необходимо ограничить число заключенных, находящихся в одной комнате/камере, и установить график использования общих помещений.
- б. Власти должны предпринимать шаги по снижению числа лиц, находящихся в местах лишения свободы, – например, сокращать число арестов и задержаний

и использовать смягчение приговоров или сокращение сроков отбывания наказания. Если такие меры реализуются, наблюдатели должны изучить критерии, используемые при принятии соответствующих решений. Помимо этого, власти должны соблюдать принцип недискриминации и учитывать ситуации особой уязвимости, в том числе связанной с состоянием здоровья (например, у лиц с ослабленным иммунитетом или хроническими заболеваниями), возрастом, гендерным фактором или наличием инвалидности<sup>78</sup>. При принятии решений об условно-досрочном освобождении также следует учитывать характер совершенного преступления и риски для общества, связанные с возможностью рецидива. При объявлении амнистии ее действие не должно распространяться на лиц, осужденных за применение пыток<sup>79</sup>.

- в. Решения об условно-досрочном освобождении должны добросовестно выполняться.
- г. Все лица, находящиеся в местах лишения свободы, должны находиться там на достаточных правовых основаниях и только при наличии крайней необходимости в этом (особенно если речь идет о предварительном заключении и административном задержании мигрантов).

---

76 Важно отметить, что в случае освобождения лиц, осужденных за домашнее насилие, эти лица могут представлять серьезную опасность, если будут отпущены домой, особенно в период действия мер изоляции. См.: Заявление Верховного комиссара ООН по правам человека; Statement of Arab Reform Initiative [Заявление инициативы «Арабская реформа»].

77 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, **Бачелет призывает принять срочные меры для предупреждения «разгула COVID-19 в местах заключения»**, 25 марта 2020 г.

78 См. Amnesty International, **Joint Public Statement Turkey: Rights Groups Call For Urgent Release Of Imprisoned Journalists, Human Rights Defenders And Others, Now At Risk Of COVID-19** [Совместное публичное заявление по Турции: правозащитники призывают немедленно освободить заключенных журналистов, правозащитников и других лиц, которые сейчас подвергаются риску заражения COVID-19], EUR 44/2047/2020, 30 March 2020.

79 См.: АРТ, **Guide on Anti-Torture legislation** [Руководство по разработке законодательства по борьбе с пытками].

## СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА: РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕНАСЕЛЕННОСТИ

В марте 2020 г., выполняя свои функции НПМ, институт уполномоченного по правам человека на Кипре обратился с письмом в Министерство юстиции и общественного порядка, Министерство здравоохранения и Министерство труда, социального обеспечения и социального страхования. В письме содержался перечень руководящих принципов и конкретных рекомендаций в соответствии со Сводом принципов ЕКПП, касающихся обращения с лицами, лишенными свободы, в условиях пандемии COVID-19, и просьба к правительству придерживаться этих принципов.

После получения этого письма Министерство юстиции предприняло усилия по внесению изменений в соответствующее законодательство, и по результатам этих мер из Центральной тюрьмы Никосии было условно-досрочно освобождено 137 заключенных. Некоторые другие заключенные были переведены в учреждения открытого типа, а некоторые были отправлены отбывать остающийся срок наказания в домашних условиях под электронным наблюдением (с использованием электронного браслета для отслеживания местонахождения). Эти меры способствовали значительному снижению показателей перенаселенности данного пенитенциарного учреждения<sup>80</sup>.

## Б. УЖЕСТОЧЕНИЕ РЕЖИМА ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ: РИСКИ И ВЫЗОВЫ

Стремясь не допустить случаев заражения вирусом, власти используют широкий спектр ограничений в отношении лиц, лишенных свободы. Временный запрет на свидания с родственниками, а также на участие в социальных, профессиональных и религиозных мероприятиях значительно снижает уровень взаимодействия заключенных с внешним миром, вызывая у них ощущение изоляции, способное привести к серьезным и длительным последствиям для личности<sup>81</sup>. Помимо этого, контакты с внешним миром являются очень важной гарантией недопущения пыток и дают возможность сообщить о случаях жестокого обращения<sup>82</sup>.

После поступления в место лишения свободы в период пандемии заключенные часто помещаются на превентивную изоляцию или в карантин и находятся отдельно от остального контингента. В некоторых случаях использование такого

режима изоляции является злоупотреблением, фактически означая одиночное заключение<sup>83</sup>. В определенных контекстах ограничительные меры в условиях содержания под стражей в сочетании с приостановкой судебных слушаний представляют угрозу правовым и процессуальным гарантиям недопущения пыток и других видов жестокого обращения, а также недопущения произвольного задержания; помимо этого, они угрожают реализации права на справедливое судебное разбирательство.

### 1. ПРАВО НА КОНТАКТЫ С ВНЕШНИМ МИРОМ

Человек, лишенный свободы, изолирован от своих близких и от внешнего мира. Ограничительные превентивные меры в период пандемии усугубляют эту ситуацию, что может крайне негативно отразиться на физическом и психическом здоровье заключенных. Самые серьезные последствия изоляции могут наступить для лиц, находящихся в особо уязвимом положении, – например, для детей или лиц, страдающих психосоциальными

80 В учреждениях открытого типа заключенные отбывают наказание под минимальным надзором в условиях охраны периметра; при этом двери в камеры, как правило, не запираются. Во время отбывания наказания заключенным может быть разрешено заниматься трудовой деятельностью.

81 См. Доклад Специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, **A/HRC/38/36**, 2018, п. 91.

82 БДИПЧ ОБСЕ и «Международная тюремная реформа» (Prison Reform International – PRI), Руководство по применению Правил Нельсона Манделы, глава 5, п. 13–15.

83 Такие условия заключения не должны применяться в качестве наказания или дисциплинарной меры, а срок такого заключения не может превышать 15 дней. См. Правила Нельсона Манделы, правила 43 и 44.

расстройствами. В некоторых случаях само существование заключенного полностью или частично зависит от поддержки и помощи со стороны семьи (например, когда сложившаяся практика требует, чтобы родственники передавали заключенным продукты или средства гигиены). Ввиду негативного воздействия таких ситуаций на одно из самых фундаментальных прав лиц, лишенных свободы, – право на регулярные контакты с внешним миром – очень важно, чтобы подобные ограничения носили временный характер и сопровождались достаточным количеством альтернативных возможностей, позволяющих компенсировать введенные ограничения<sup>84</sup>. НПМ должны оценить долгосрочные последствия таких мер – в частности, их воздействие на лиц, находящихся в особо уязвимом положении (лиц с инвалидностью, социально изолированных и пожилых людей).

Органы, осуществляющие мониторинг, должны проверить соблюдение принципов, изложенных ниже.

- а. Все ограничения должны быть соразмерными заявленной цели, законными, необходимыми, применяться на временной основе, без дискриминации, и сопровождаться достаточным количеством альтернативных возможностей, позволяющих компенсировать и смягчить негативное воздействие этих ограничений<sup>85</sup>.
- б. Должны приниматься альтернативные меры по обеспечению минимального контакта между лицами, лишенными свободы, и их родными и близкими – например, расширение доступа к телефонной связи (включая использование мобильных телефонов)<sup>86</sup>, доступ к технологии видеоконференций<sup>87</sup>, Интернету/электронной почте, видеосвязи и другим соответствующим средствам электронной коммуникации. Следует облегчать и поощрять такие способы контакта, а также обеспечить их частое и бесплатное использование<sup>88</sup>. Помимо этого, члены НПМ, прежде всего в целях триангуляционного анализа информации, могут запросить статистику использования таких средств коммуникации и данные о частоте и продолжительности контактов, а также попросить предоставить для изучения соответствующие реестры.
- в. Ограничение свиданий с семьей не должно влиять на существующую у родственников возможность передавать заключенным продукты и другие необходимые товары в соответствии с принятой местной практикой<sup>89</sup>. Членам НПМ следует проверить, соблюдается ли это право и проводятся ли в отношении таких передач процедуры очистки или дезинфекции.

### СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА: СОДЕЙСТВИЕ КОНТАКТАМ С ВНЕШНИМ МИРОМ

В Италии организация гражданского общества «Антигона», которая тесно сотрудничает с итальянским НПМ, собрала и распределила по тюрьмам 3 000 мобильных телефонов, с тем чтобы заключенные могли поддерживать контакт со своими семьями.

НПМ Албании обратился к должностным лицам пенитенциарной системы, с тем чтобы удостовериться в надлежащем функционировании видеоконференц-связи, обеспечивающей контакт заключенных с внешним миром.

84 Правила Нельсона Манделы, правило 58.

85 См.: СРТ, **21st General Report** [Европейский комитет по предупреждению пыток, 21-й общий отчет], 2011, para. 55; См. также: Европейские пенитенциарные правила, правило 3; Правила Нельсона Манделы, правило 37.

86 МПК ООН, Временное руководство, page 5.

87 Fair Trials International, **Safeguarding the Right to a Fair Trial during the Coronavirus Pandemic: Remote Criminal Justice Proceedings** [Защита права на справедливое судебное разбирательство в период пандемии коронавируса: уголовное судопроизводство в дистанционном режиме] (далее – Fair Trials, Remote Criminal Justice Proceedings), 30 March 2020.

88 ППП, Рекомендация государствам и НПМ, п. 9к.

89 Там же, п. 9.12.

## 2. ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Некоторые из случаев волнений и беспорядков с применением насилия, имевших место в тюрьмах в период пандемии, произошли из-за отсутствия надлежащей информации и коммуникации с заключенными о характере, смысле и масштабе принимаемых превентивных мер<sup>90</sup>. Своевременное предоставление точной информации крайне важно; помимо этого, право на доступ к информации является одним из основных прав лиц, лишенных свободы<sup>91</sup>.

Органы, осуществляющие мониторинг, должны проверить соблюдение принципов, изложенных ниже.

- а. Заключенные и их семьи должны оперативно получать всю необходимую информацию о принимаемых превентивных мерах, их продолжительности и причинах их введения<sup>92</sup>. Эта информация должна сообщаться на том языке и в том формате, который будет доступен и понятен заключенным<sup>93</sup>, в том числе с использованием необходимых приспособлений для заключенных с инвалидностью<sup>94</sup>.
- б. Лицам, лишенным свободы, должна предоставляться информация о способах оперативной и конфиденциальной связи с национальными превентивными механизмами, другими наблюдательными органами и соответствующими механизмами подачи жалоб<sup>95</sup>. НПП, институты уполномоченных по правам человека

и другие специализированные организации должны распространять свою контактную информацию среди заключенных и в местах содержания под стражей при помощи плакатов, листовок или почтовых ящиков, расположенных в доступных для заключенных местах.

## 3. ПРАВОВЫЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ И ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО

Ограничение доступа к лицам, лишенным свободы, и контактов с ними негативно сказывается на правовых и процессуальных гарантиях недопущения пыток и других видов жестокого обращения, а также на реализации права на справедливое судебное разбирательство; подобная ситуация может приводить к расширению практики произвольного задержания<sup>96</sup>. Превентивные меры нельзя использовать как предлог для расширения прав и гарантий, существующих у лиц, лишенных свободы. Могут потребоваться некоторые изменения в способах реализации прав (например, использование видеосвязи или телефона, использование средств индивидуальной защиты и/или физических преград), однако такие права, как право на юридическую помощь и представительство, должны полностью соблюдаться (это относится и к указанным правам лиц, находящихся в карантинных центрах или центрах содержания мигрантов). То же самое касается и запрета на произвольное задержание (в том числе в отношении мигрантов, а также лиц, страдающих психическими расстройствами) и права на справедливое судебное разбирательство. Как

90 См.: APT Info-Hub, Issue: Communal Violence and Unrest in Detention [АПП, агрегатор информации, тема «Насилие и беспорядки в местах содержания под стражей»].

91 См.: Правила Нельсона Манделы, правила 41, 54, 55 и 63; Свод принципов, принцип 28.

92 ППП, Рекомендация государствам и НППМ, п. 9q.

93 МПК ООН, Временное руководство, с. 6.

94 Информация о порядке подачи ходатайств и жалоб должна предоставляться «как в письменной, так и в устной форме, на шрифте Брайля и удобном для чтения формате, на языках жестов для глухих или слабослышащих лиц» и размещаться «на видном месте во всех местах лишения свободы». См.: Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, Промежуточный доклад Генеральной Ассамблее, 9 августа 2013 г., **A/68/295**, п. 79.

95 ППП, Рекомендация государствам и НППМ, п. 13.6.

96 Конкретные рекомендации в отношении правовых гарантий в контексте COVID-19 см. в: МПК ООН, Временное руководство, с. 4 и 6; ППП, Рекомендация государствам и НППМ, п. 9; Международная тюремная реформа (PRI), Брифинг, с. 10; ЕКПП, Свод принципов, принцип 9.

и в случае с абсолютным запретом на применение пыток и других видов жестокого обращения<sup>97</sup>, Комитет ООН по правам человека четко указал на то, что даже в случае объявления чрезвычайного положения государства ни при каких обстоятельствах не могут произвольно лишать людей свободы или отступать от основополагающих принципов справедливого судебного разбирательства<sup>98</sup>. Приостановка судебных слушаний не может быть абсолютной, и по срочным делам (например, в связи с судебным приказом о доставлении арестованного в суд для выяснения правомерности содержания его под стражей – *habeas corpus*) слушания должны проводиться в любом случае<sup>99</sup>.

Органы, осуществляющие мониторинг, должны проверить соблюдение принципов, изложенных ниже.

- а. Должны быть созданы условия для сохранения и обеспечения возможности заключенного встретиться с адвокатом<sup>100</sup>, в крайнем случае – при помощи телефонной связи или других электронных средств (например, видеоконференции); такие возможности должны предоставляться бесплатно<sup>101</sup>.
- б. Указанные меры должны приниматься таким образом, чтобы обеспечивалась строгая конфиденциальность общения с адвокатом. Лицам, лишенным свободы, должен предоставляться доступ к специальным помещениям для конфиденциальных бесед, с тем чтобы их не могли услышать сотрудники учреждения. Каналы удаленной связи должны быть защищенными и не должны допускать прослушивания или записи разговоров<sup>102</sup>.
- в. Судебные органы должны выпустить процессуальные правила и инструкции, касающиеся проведения судебных слушаний и процессов, причем эти правила не должны предусматривать возможность полной приостановки всех судебных слушаний<sup>103</sup>.
- г. Должны выполняться все обычные процедуры документирования и расследования смертей во время содержания под стражей<sup>104</sup>, в том числе в отношении предполагаемых или подтвержденных случаев заболевания COVID-19; пандемия не может считаться причиной для отступления от этих процедур.

---

97 Заявление Верховного комиссара ООН по правам человека и руководящий документ УВКПЧ ООН «**Чрезвычайные меры и COVID-19**», 27 апреля 2020 г.: «...Определенные права, включая право на жизнь, запрет на применение пыток и ненадлежащее обращение и запрет произвольного помещения под стражу, продолжают действовать при любых обстоятельствах».

98 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 29 – Статья 4 (отступления от обязательств в связи с чрезвычайным положением), **CCPR/C/21/Rev.1/Add.11**, 2001, п. 11.

99 Fair Trials, Remote Criminal Justice Proceedings.

100 МПК ООН, Временное руководство, с. 6.

101 Fair Trials, Remote Criminal Justice Proceedings.

102 Там же, р. 5.

103 Для получения более подробной информации о различных аспектах мониторинга, касающихся обеспечения права на справедливое судебное разбирательство в условиях пандемии коронавируса, наблюдателям рекомендуется ознакомиться с недавней публикацией организации Fair Trials International (см. сноску выше).

104 См.: Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), **Report on the Human Rights of Persons Deprived of Liberty in the Americas** [Межамериканская комиссия по правам человека, Доклад о правах человека лиц, лишенных свободы, на американском континенте], 2011, para. 271.

## СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА: СОДЕЙСТВИЕ ЭФФЕКТИВНОМУ СОБЛЮДЕНИЮ ГАРАНТИЙ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

В Сербии Защитник граждан выступил с обращением в адрес Министерства юстиции, посвященным реализации права на справедливое судебное разбирательство, и призвал министерство принять все возможные меры в пределах его полномочий по обеспечению доступа к альтернативным средствам связи (видеоконференциям), позволяющим коммуникацию между обвиняемыми и их адвокатами.

В Норвегии Директорат Службы исполнения наказаний выпустил обновленные руководящие инструкции, согласно которым представителям полиции/прокуратуры и адвокатам защиты «настоятельно рекомендуется общаться с клиентами при помощи видеосвязи, и им должна предоставляться такая возможность». Служба исполнения наказаний планирует выделить для этих целей 800 планшетов<sup>105</sup>.

### 4. МЕСТА ДЛЯ ИЗОЛЯЦИИ ИЛИ КАРАНТИНА

Во многих местах лишения свободы лица с подозрением на COVID-19 или подтвержденным диагнозом переводятся в специальные или отделенные от основного контингента сектора. Карантинные помещения также используются для превентивной изоляции заключенных, поступающих в тюрьму, на срок 14 дней с момента прибытия.

В соответствии с существующими стандартами, пандемия не может являться оправданием для сокращения соблюдения всех основных прав, которые должны быть гарантированы всем лицам, лишенным свободы<sup>106</sup>. Стремясь предотвратить распространение вируса, администрация места содержания под стражей не может принимать меры, нарушающие права человека тех лиц, на защиту которых эти меры направлены, а целесообразность и соразмерность используемых шагов должны регулярно оцениваться и пересматриваться<sup>107</sup>. При этом национальные власти и НПМ могут руководствоваться разработанным ЕКПП набором принципов PLANN (соразмерность,

законность, подотчетность, необходимость и недискриминация)<sup>108</sup>. Эти принципы важны при анализе таких мер, как помещение прибывающих заключенных на превентивную изоляцию.

Органы, осуществляющие мониторинг, должны проверить соблюдение принципов, изложенных ниже.

- а. Изоляция или карантин должны быть ограниченными во времени<sup>109</sup>, пропорциональными, применяться при соблюдении процедурных гарантий, основываться только на независимом медицинском освидетельствовании и никогда не использоваться в качестве меры дисциплинарного взыскания<sup>110</sup>.
- б. Условия содержания лиц, находящихся на изоляции, должны быть достойными и не должны предусматривать ненадлежащих или чрезмерных ограничений; такая изоляция не должна де-факто являться одиозным заключением.

105 Europris, Directorate of Norwegian Correctional Service, **Prevention Measures in European Prisons against COVID-19** [Директорат Службы исполнения наказаний Норвегии, Превентивные меры по борьбе с COVID-19 в европейских тюрьмах], 23 March 2020.

106 ВОЗ, Временное руководство; к соответствующим нормам, в частности, относятся Правила Нельсона Манделы и Бангкокские правила.

107 См. соответствующие разъяснения в: CPT, 21st General Report, 2011 (para. 55); а также: Правила Нельсона Манделы, правило 37; Европейские пенитенциарные правила, правило 3.

108 CPT, 21st General Report, 2011, para. 55.

109 МПК ООН, Временное руководство, с. 7.

110 ППП, Рекомендация государствам и НПМ, п. 9.14.

- в. Должны приниматься меры, гарантирующие всем лицам, лишенным свободы:
- i. информирование о причинах их изоляции<sup>111</sup>;
  - ii. доступ к надлежащей медицинской помощи, лечению и уходу;
  - iii. право сообщить третьей стороне о своей изоляции, связаться с родственниками и адвокатом, даже если это возможно только в удаленном режиме; всем заключенным, помещенным на превентивную медицинскую изоляцию, должна ежедневно предоставляться возможность содержательного контакта с другими людьми<sup>112</sup>;
  - iv. доступ к дневному свету и физическим упражнениям, в том числе на свежем воздухе.
- г. Новые правила организации содержания под стражей должны перекликаться с правилами раздельного содержания и защиты, которые в обычном порядке применяются для защиты физической неприкосновенности лиц, подвергающихся повышенным рискам стать жертвой насилия и дискриминации со стороны других заключенных. К особо уязвимым категориям при содержании под стражей могут относиться женщины и дети, лица из числа ЛГБТИ, представители этнических или религиозных меньшинств, члены враждующих банд или криминальных

группировок; лица, совершившие преступления сексуального характера, бывшие сотрудники полиции и других правоохранительных органов.

## **В. ВВЕДЕНИЕ НОВЫХ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР В РАМКАХ БОРЬБЫ С ПАНДЕМИЕЙ**

В рамках реагирования на пандемию власти государств по всему миру ввели ограничительные меры, различающиеся по своим масштабам и характеру. Действие этих мер часто распространяется на все население страны. В некоторых случаях карантин, комендантский час или запрет на передвижение могут квалифицироваться как лишение свободы, если лицам не разрешается покидать государственное или частное место принудительного содержания. НПМ обладают полномочиями на проведение мониторинга таких объектов для проверки соблюдения определенных условий и гарантий<sup>113</sup>. При введении любых ограничительных мер и обеспечении их соблюдения государственные органы должны придерживаться основных правил и принципов поддержания правопорядка<sup>114</sup>, а также запрета на произвольное задержание.

### **1. НОВЫЕ ВИДЫ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ**

Во всем мире власти государств создают карантинные центры или центры для изоляции, в которые размещают предполагаемых или подтвержденных носителей COVID-19. Такие центры фактически представляют собой места лишения свободы, и в связи с этим на них

111 ВОЗ, Временное руководство, с. 5.

112 ЕКПП, Свод принципов, принцип 8. Определение одиночного заключения и запрещенных методов изоляции см. в: Правила Нельсона Манделы, правила 44 и 45; см. также Руководство БДИПЧ и организации «Международная тюремная реформа» (Prison Reform International – PRI) по применению Правил Нельсона Манделы.

113 ППП, **Рекомендация Подкомитета Национальному превентивному механизму Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в отношении принудительного карантина в связи с коронавирусной инфекцией (COVID-19)**, CAT/OP/9, 31 марта 2020 г.

114 См.: Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, 1990; Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, A/RES/34/168, декабрь 1979 г. См. также: Международный комитет Красного Креста (МККК), **Охрана правопорядка: международные нормы и стандарты**, июнь 2015 г.

распространяется действие мандата НПМ в области мониторинга<sup>115</sup>. Карантинные центры и центры для изоляции организуются на базе разных объектов, в том числе на морских судах, в гостиницах, частных домах и временных сооружениях.

Лица, временно содержащиеся в карантине, всегда должны рассматриваться как свободные субъекты, за исключением только того факта, что на них в целях охраны общественного здоровья наложены необходимые ограничения, установленные в соответствии с законом и с учетом научных данных. Эти лица не должны рассматриваться как помещенные под стражу и с ними не следует обращаться как с задержанными<sup>116</sup>.

В связи с этим органы, осуществляющие мониторинг, должны проверить соблюдение принципов, изложенных ниже.

- а. Карантинные объекты должны быть достаточных размеров и должны иметь необходимые условия для обеспечения свободы передвижения внутри них и проведения определенной целенаправленной деятельности<sup>117</sup>.
- б. Должны осуществляться все надлежащие меры, направленные на то, чтобы защитить лиц, находящихся на карантине, от всех форм маргинализации или дискриминации<sup>118</sup>.
- в. Всем лицам, нуждающимся в психологической поддержке, такая поддержка должна быть предоставлена – как во время, так и после карантина<sup>119</sup>.
- г. Должны эффективно соблюдаться все основные гарантии защиты от жестокого обращения, упомянутые выше в разделе IV В.

## 2. ЧРЕЗМЕРНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ СИЛЫ, АРЕСТОВ И ПОМЕЩЕНИЯ ПОД СТРАЖУ

Обеспечение правоохранительными органами режима изоляции, карантина или комендантского часа приводит к чрезмерному применению силы и/или арестов и помещения под стражу, часто на неясных правовых основаниях<sup>120</sup>. Национальные превентивные механизмы внимательно изучают ситуацию и ведут мониторинг действий правоохранительных органов в различных контекстах. В соответствии со своим превентивным мандатом НПМ играют важную роль в отслеживании конфликтов с правоохранительными органами, которые могут привести к лишению свободы. Поскольку правоохранительные органы занимаются обеспечением выполнения административных постановлений об ограничении передвижения и свобод, имеются все основания считать, что соответствующая деятельность правоохранительных органов полностью подпадает под действие мандата НПМ в области мониторинга. После начала пандемии НПМ разных стран стали сообщать о массовых арестах и задержаниях, в результате которых лица, нарушившие комендантский час или запрет на передвижение, оказываются в переполненных камерах и центрах содержания под стражей в антисанитарных условиях. Применение силы или помещение под стражу для обеспечения физического дистанцирования или режима изоляции не только является контрпродуктивной мерой с точки зрения охраны общественного здоровья, но и может квалифицироваться как нарушение законодательства о правах человека, если четкие правовые основания для таких действий отсутствуют, а принципы необходимости и пропорциональности не соблюдаются.

Органы, осуществляющие мониторинг, должны проверить соблюдение принципов, изложенных ниже.

115 ППП, **Рекомендация Подкомитета Национальному превентивному механизму Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в отношении принудительного карантина в связи с коронавирусной инфекцией (COVID-19)**, CAT/OP/9, 31 марта 2020 г.

116 ППП, Рекомендация государствам и НПМ, пп. 10.1 и 10.2.

117 ППП, Рекомендация государствам и НПМ, п. 10.3.

118 ППП, Рекомендация государствам и НПМ, п. 10.6.

119 ППП, Рекомендация государствам и НПМ, п. 10.7.

120 См. Заявление Специальных докладчиков ООН – «**Меры безопасности, принимаемые в связи с COVID-19, не оправдывают чрезмерное применение силы, заявили специальные докладчики ООН**», 17 апреля 2020 г.

- а. «Даже в период действия чрезвычайного положения при применении силы следует руководствоваться принципами законности, необходимости, соразмерности и предосторожности. [...] необходимо избегать применения силы и огнестрельного оружия и применять ее только тогда, когда все возможные ненасильственные методы исчерпаны»<sup>121</sup>.
- б. Любые решения о лишении лица свободы должны приниматься при наличии четких правовых оснований, после необходимой процедуры рассмотрения конкретного случая и при условии эффективного соблюдения всех соответствующих гарантий.

---

<sup>121</sup> Заявление Специальных докладчиков, 17 апреля 2020 г. Рекомендации по мониторингу оружия и специальных средств см. в публикации Исследовательского фонда «Омега», Совета по экономическим и социальным исследованиям и Университета Эксетера «**Мониторинг оружия и специальных средств в местах содержания под стражей: практическое руководство для наблюдателей**».

## V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Беспрецедентная чрезвычайная ситуация в области здравоохранения, возникшая в мире в настоящий момент, серьезно повлияла на работу национальных превентивных механизмов. НПМ сталкиваются с многочисленными трудностями – от необходимости адаптировать свою методику мониторинга к нынешней ситуации и трудностей с посещением мест лишения свободы без причинения вреда участникам до новых и все время появляющихся проблем и факторов риска. Национальные превентивные механизмы в регионе ОБСЕ и по всему миру продемонстрировали свою способность прекрасно адаптироваться к текущим обстоятельствам, успешно преодолевая трудности в целях решения своей задачи – обеспечить, чтобы все лица, лишённые свободы, были защищены от пыток и жестокого обращения. Нынешняя чрезвычайная ситуация в силу своего глобального характера создаёт уникальную возможность для НПМ по всему миру обмениваться перспективной практикой и учиться друг у друга.

Помимо этого, в текущих обстоятельствах расширились возможности НПМ по отстаиванию необходимых изменений, а также по ведению конструктивного диалога с соответствующими государственными органами. Реализуя в полном объеме этот компонент своего мандата, НПМ могут сыграть решающую роль в решении таких проблем, как перенаселенность мест лишения свободы или чрезмерное применение предварительного заключения и административного задержания. Правительства многих стран с момента начала пандемии предприняли ряд позитивных шагов, используя альтернативные меры вместо содержания под стражей и сокращая количество арестов; все это способствует снижению общей численности лиц, находящихся в местах лишения свободы. У национальных превентивных механизмов есть возможность способствовать тому, чтобы нынешняя ситуация стала поворотным пунктом и оказала позитивное воздействие на условия содержания лиц, лишённых свободы, – как сейчас, так и после окончания пандемии COVID-19.

## VI. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ

### Руководящие рекомендации по вопросам борьбы с пандемией COVID-19 применительно к местам лишения свободы

- Всемирная организация здравоохранения, **Готовность, профилактика и контроль COVID-19 в тюрьмах и в других местах содержания под стражей: временное руководство**, 15 марта 2020 г.
- Межучрежденческий постоянный комитет ООН (УВКПЧ и ВОЗ), **COVID-19: внимание к лицам, лишенным свободы (временное руководство)**, март 2020 г.
- Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), **Обеспечение готовности к распространению инфекции COVID-19 в тюрьмах и противодействие ему: документ с изложением позиции**, 31 марта 2020 г.
- Подкомитет ООН по предупреждению пыток (ППП), **Рекомендация Подкомитета государствам-участникам и национальным превентивным механизмам в связи с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19)**, 25 марта 2020 г.
- Европейский комитет по предупреждению пыток (ЕКПП), **Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic**, 20 March 2020; неофициальный перевод на русский язык: **Свод принципов обращения с лицами, находящимися в условиях несвободы, в контексте пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19)**, 20 марта 2020 г.
- European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, **Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders** [Агентство Европейского союза по основным правам и Совет Европы, Основные права беженцев, соискателей убежища и мигрантов на границах Европы], 2020.
- Fair Trials, **Safeguarding the Right to a Fair Trial during the Coronavirus Pandemic: Remote Criminal Justice Proceedings** [Защита права на справедливое судебное разбирательство во время пандемии коронавируса: уголовное судопроизводство в дистанционном режиме], 30 March 2020.
- Международная тюремная реформа, **Коронавирус: охрана здоровья и соблюдение прав человека лиц, находящихся в тюрьмах (брифинг)**, 16 марта 2020 г.
- OMCT (World Organisation Against Torture), **Building Our Response On COVID-19 And Detention: OMCT Guidance brief to the SOS-Torture Network and partner organizations** [Всемирная организация против пыток, Разработка методов реагирования на COVID-19 в контексте содержания под стражей: краткие руководящие рекомендации членам сети SOS-Torture и партнерским организациям], 15 April 2020.
- ICPSA Expert Network on External Prison Oversight and Human Rights), **'Adapting To COVID-19, Prison Oversight and Monitoring During a Pandemic'** [Группа экспертов Международной ассоциации тюрем и исправительных учреждений по вопросам внешнего надзора за тюрьмами и прав человека, Адаптация к условиям COVID-19, надзор и мониторинг в тюрьмах во время пандемии], Special Issue 20 April 2020.
- Commonwealth Human Rights Initiative, **COVID-19 and Prisons in the Commonwealth: Ensuring An Effective Response** [Инициатива по правам человека стран Содружества, COVID-19 и тюрьмы в странах Содружества: эффективное реагирование], 2020.
- ICRC, **COVID-19: Preparedness and response in detention, instructional videos from ICRC for detainees, staff and visitors** [COVID-19: готовность и реагирование в местах лишения свободы (обучающие видео МККК для заключенных, сотрудников и посетителей)], 7 April 2020.

- HM Inspectorate of prisons, **Health and safety guidance for short scrutiny visits during the COVID-19 outbreak** [Тюремная инспекция Соединенного Королевства, Руководство по охране здоровья и безопасности при проведении кратких надзорных посещений во время вспышки COVID-19], 20 April 2020.
- **Совместное заявление УНП ООН, ВОЗ, ЮНЭЙДС и УВКПЧ о COVID-19 в местах содержания под стражей и других закрытых учреждениях**, 13 мая 2020 г.
- Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, **Профилактика и контроль COVID-19 в тюрьмах и в других местах содержания под стражей: часто задаваемые вопросы**.
- Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, **Контрольный список вопросов для оценки готовности к работе по предупреждению и контролю за распространением COVID-19 в тюрьмах и в других местах лишения свободы**.
- Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, **Информация для людей, находящихся под стражей**.
- Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, **Информация для посетителей**.
- ВОЗ, **Охрана здоровья в тюрьмах: никого не оставить без внимания (Хельсинкские заключения)**, 2020.
- IDLO, UN Women, UNODC, **Justice for Women amidst COVID-19** [Международная организация правового развития (IDLO), структура «ООН–Женщины» и УНП ООН, Правосудие для женщин в период COVID-19].
- JUSTICIA and Fair Trials, **Rights Behind Bars During Covid-19** [Защита прав людей за решеткой во время COVID-19].
- JUSTICIA and Fair Trials, **Pre-trial detention: It’s time for EU action to end excessive use** [Предварительное заключение под стражу: Европейскому союзу пора прекратить его чрезмерное применение].

## Заявления

- Верховный комиссар ООН по правам человека, **Бачелет призывает принять срочные меры для предупреждения «разгула COVID-19 в местах заключения»**, 25 марта 2020 г.
- Заявление специальных докладчиков ООН – **Меры безопасности, принимаемые в связи с COVID-19, не оправдывают чрезмерное применение силы, заявили специальные докладчики ООН**, 17 апреля 2020 г.
- Комиссар Совета Европы по правам человека – **Комиссар призывает освободить содержащихся в миграционных центрах лиц из-за продолжающегося кризиса Covid-19**, 26 марта 2020 г.
- Комиссар Совета Европы по правам человека, **Пандемия COVID-19: необходимо принять срочные меры для защиты прав заключенных в Европе**, 6 апреля 2020 г.
- Arab Reform Initiative, **COVID-19: Urgent Measures Must Be Taken by MENA Governments to Protect the Prison Population** [Арабская инициатива по реформе, COVID-19: правительства стран Ближнего Востока и Северной Африки должны принять срочные меры по защите заключенных в тюрьмах], 24 March 2020.
- ODIHR, **Overcrowded shelters put migrants at unacceptable risk amidst pandemic, OSCE human rights head says** [Мигранты подвергаются недопустимым рискам в период пандемии, находясь в переполненных центрах содержания, отмечает директор БДИПЧ ОБСЕ], 4 May 2020.

## Руководства по мониторингу

- APT, **Monitoring Places of detention: A Practical Guide** [Ассоциация за предотвращение пыток, Мониторинг мест лишения свободы: практическое руководство], 2004.
- Ассоциация за предотвращение пыток, **Мониторинг содержания под стражей в полиции: практическое руководство**, 2013.
- APT, **Treatment and detention regime of detainees suffering from tuberculosis** Ассоциация за предотвращение пыток [Ассоциация за предотвращение пыток, Обращение с заключенными, страдающими туберкулезом, и режим их содержания], Май 2019.
- Ассоциация за предотвращение пыток/«Международная тюремная реформа», **Комплект пособий по мониторингу мест лишения свободы: устранение факторов риска для предотвращения пыток и жестокого обращения**, 2015 (2-е изд.).
- Исследовательский фонд «Омега» и Университет Эксетера, **Мониторинг оружия и специальных средств в местах содержания под стражей: практическое руководство для наблюдателей**.

## Информационные ресурсы

- APT, **COVID-19 And Persons Deprived Of Liberty, Information Hub** [Ассоциация за предотвращение пыток, COVID-19 и лица, лишённые свободы (агрегатор информации)].
- DIGNITY (Датский институт по борьбе с пытками), **Международные инструкции и рекомендации по предотвращению и контролю над COVID-19 в тюрьмах**.
- European Prison Observatory (EPO), **COVID-19: what is happening in European Prisons [Европейский центр по наблюдению за тюрьмами, COVID-19: что происходит в европейских тюрьмах]**.
- Fair Trials, **COVID-19 Justice Project [Проект «COVID-19 и правосудие»]**.
- Omega Research Foundation, **Coronavirus: Mapping cases of excessive use of force by law enforcement** [Исследовательский фонд «Омега», Коронавирус: случаи чрезмерного применения силы правоохранительными органами].
- Prison Insider, **Coronavirus: Prison fever** [Коронавирус: «тюремная лихорадка»].
- World Prison Brief, **International News and Guidance on COVID-19 and Prisons'. [Международные новости и инструкции по проблеме COVID-19 в тюрьмах]**.