

**НАСТОЯЩИЙ МАТЕРИАЛ (ИНФОРМАЦИЯ) ПРОИЗВЕДЕН,
РАСПРОСТРАНЕН И (ИЛИ) НАПРАВЛЕН ИНОСТРАННЫМ
АГЕНТОМ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ
ПРАВООЩИТНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ "ЧЕЛОВЕК И ЗАКОН"
ЛИБО КАСАЕТСЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА
МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПРАВООЩИТНОЙ
ОРГАНИЗАЦИИ "ЧЕЛОВЕК И ЗАКОН"**

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ООН

Рабочей группе Совета по правам человека по универсальному периодическому обзору

4-й цикл УПО, 44-я сессия, обзор по Российской Федерации

Совместное представление
от неправительственных организаций

**Уничтожение общественных комиссий по мониторингу и отсутствие прозрачности
российской пенитенциарной системы**

Представлено МОПО "Человек и Закон"
в партнерстве с российскими НКО

5 апреля 2023 года

Введение

1. Данное совместное обращение призвано привлечь внимание Совета по правам человека ООН и государств-членов ООН к проблеме непрозрачности пенитенциарной системы в России, подрыва независимости и эффективности Общественных наблюдательных комиссий (общественных комитетов по контролю за содержанием под стражей), а также к проблемам, связанным с эффективным информированием жертв и представителей гражданского общества о случаях пыток в пенитенциарных учреждениях.

2. Представление, в частности, касается рекомендаций № 147.133, а также рекомендаций 147.7-10, касающихся ратификации Российской Федерацией Факультативного протокола к Конвенции против пыток и создания национального превентивного механизма, как того требует Протокол¹.

Рекомендация 147.133 (Швейцария)

Обеспечить, чтобы общественные комитеты по мониторингу содержания под стражей были независимыми, располагали достаточными ресурсами и чтобы их члены отбирались прозрачным образом.

3. Представление подготовлено и подано МОПО "Человек и Закон" в партнерстве с несколькими НКО. МОПО "Человек и Закон" включена в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента - это российская межрегиональная общественная правозащитная организация, основанная в 1999 году. Она занимается правовым просвещением, разрабатывает и проводит образовательные курсы в области прав человека для членов общественных наблюдательных комиссий и государственных служащих, занимается общественным контролем закрытых учреждений, защищает права человека. Организация "Человек и Закон" имеет консультативный статус при ЭКОСОС.

¹ Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору. Российская Федерация. A/HRC/39/13, 12 июня 2018 года, доступно по адресу:
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/212/09/PDF/G1821209.pdf?OpenElement>.

Отсутствие превентивного контроля: расформирование Общественных наблюдательных комиссий (ОНК)

4. Генеральный прокурор РФ признал, что одной из причин жестокого обращения с осужденными является недостаточная открытость пенитенциарной системы и низкая эффективность внутренних проверок².

5. Недостатки в назначении членов ОНК и трудности, с которыми они сталкиваются, подрывают их независимость и беспристрастность³. Власти не предпринимают никаких мер по поддержке ОНК и отстраняют неудобных членов Комиссии, заменяя их бывшими сотрудниками правоохранительных органов. На сегодняшний день в России не создан национальный превентивный механизм. Российские места лишения свободы формально могут посещать и/или контролировать:

- члены Общественных советов при Федеральной службе исполнения наказаний (ФСИН) и Министерстве внутренних дел (с согласия этих органов). Члены этих советов назначаются руководителями ФСИН и МВД соответственно. Это приводит к отсутствию членов, которые могли бы критиковать недостатки в местах лишения свободы и выступать против пыток. Депутаты Государственной Думы также могут посещать места лишения свободы, но они никогда не прибегают к этим полномочиям;

- Федеральные и региональные омбудсмены, которые имеют статус государственных служащих и зависят от федеральных властей;

- Члены Совета при Президенте по правам человека. В 2022 году из состава Совета были исключены все правозащитники. Единственный действующий член Совета, знакомый с тюремными проблемами, - журналист и публицист Ева Меркачева.

6. ОНК, созданные в соответствии с Федеральным законом № 76-ФЗ от 10 июня 2008 года "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах

² The Insider, "Комиссия невозможна. Как Кремль уничтожил ОНК", 21 октября 2019 года, доступно по адресу: <https://theins.ru/obshestvo/182995>.

³ Сообщение от EPLN в КМСЕ по делу "Бунтов против России", 22 августа 2022 года, доступно по адресу: [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2022\)901E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2022)901E).

принудительного содержания", не могут выполнять роль национального превентивного механизма из-за отсутствия независимости (функциональной, личной и институциональной), недостаточных ресурсов (человеческих, финансовых и технических), отсутствия профессиональных знаний, полномочий и гарантий (включая отсутствие беспрепятственного доступа в места лишения свободы), а также отсутствия иммунитета для их членов, позволяющего им свободно критиковать тюремную администрацию, не рискуя возможными последствиями.

7. В 2022-23 годах МОПО “Человек и Закон” наблюдала за формированием составов ОНК. Процедура их формирования была абсолютно непрозрачной, необоснованной и непредсказуемой. Общественная палата России, которая формирует ОНК, отвергала кандидатов, имеющих опыт правозащитной деятельности или работавших ранее в ОНК, и, напротив, отдавала предпочтение кандидатам, которые никогда не посещали места лишения свободы, даже работая ранее членами ОНК.

8. Ни один правозащитник, который мог бы противодействовать пыткам в местах лишения свободы, не был избран в ОНК. Общественная палата уделяла особое внимание возможным связям кандидатов с НКО, объявленными иностранными агентами, чтобы не допустить их избрания в ОНК. Общественная палата также приняла этический кодекс для членов ОНК, на основании которого любой член может быть исключен из ОНК.

9. Для выдвижения кандидатов в ОНК от НКО требовался чрезмерный пакет документов. Этот чрезмерный формализм сопровождался общей дискриминационной политикой в отношении НКО, объявленных иностранными агентами: им не разрешалось выдвигать кандидатов (статья 10 § 3 Федерального закона № 76-ФЗ), а кандидаты, которые сотрудничали или работали в НКО-иностранцах, агентах,

отклонялись Общественной палатой⁴. В настоящее время любой действующий член ОНК может быть исключен в связи с его принадлежностью к НКО, объявленной "иностранным агентом" (статья 10 § 3 Федерального закона № 76-ФЗ), и число таких НКО постоянно растет⁵. Таким образом, эти НКО произвольно исключаются из общественного контроля пенитенциарных учреждений.

10. Региональные общественные палаты предпочитали не выдвигать кандидатов, имеющих опыт в области прав человека, связанных с местами лишения свободы. Федеральная Общественная палата отдавала предпочтение кандидатам, выдвинутым НКО, деятельность которых не связана с правами человека и которые не специализируются на тюремных вопросах (профсоюзы, автомобилисты, молодежные НКО и т.д.).

11. Независимые правозащитники, оставшиеся в составе ОНК, были быстро исключены из них (Олимпиада Усанова в 2020 году, Марина Литвинович в 2021 году). Часто это делается путем давления на НКО, которые их выдвинули, или со ссылкой на предполагаемые нарушения "кодекса этики". Однако положения кодекса расплывчаты, произвольны и чрезмерно широки, что позволяет использовать их для исключения "нежелательных" членов ОНК.

12. Таким образом, членство независимых кандидатов - правозащитников - в ОНК практически полностью невозможно, что подрывает их потенциал как механизма предотвращения пыток и нарушений прав заключенных. Общественный контроль над местами лишения свободы стал фиктивным и формальным. Места содержания под

⁴ Конституционный суд России отклонил жалобу НКО "Гражданская вахта" на отказ включить в состав ОНК кандидата от НКО-инострannого агента и признал соответствующие положения Федерального закона № 76-ФЗ соответствующими Конституции России (Определение от 21 июля 2022 года № 1813-О, доступно на сайте: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision632414.pdf>).

⁵ В настоящее время в списке иностранных агентов находится 81 НКО и 11 незарегистрированных организаций. См: Ино тека, доступно на: <https://inoteka.io/ino/foreign-agents-en>

стражей остаются без реального внешнего независимого мониторинга со стороны гражданского общества, что повышает риск бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и пыток заключенных.

13. С июня 2023 года вступают в силу поправки к статье 9 Федерального закона №76-ФЗ от 10 июня 2008 года, согласно которым финансирование членов ОНК будет осуществляться региональными общественными палатами (а не НКО), что делает ОНК полностью зависимыми от региональных властей.

14. В 2021 году Конституционный суд России одобрил практику прерывания администрацией интервью заключенных членами ОНК, если они "обсуждают вопросы, не относящиеся к обеспечению прав заключенных в местах лишения свободы"⁶. Конфиденциальность таких бесед не обеспечивается, и администрация исправительного учреждения *фактически* обладает неограниченной свободой усмотрения при определении вопросов, подлежащих обсуждению в ходе беседы⁷.

15. Несмотря на многочисленные ситуации вмешательства в работу ОНК или препятствования их деятельности со стороны ФСИН и органов внутренних дел, нет ни одного дела, возбужденного по статье 19.32 КоАП РФ в отношении сотрудников правоохранительных органов (предусматривающей их ответственность за нарушения законодательства об общественном контроле в местах принудительного содержания). Такая ситуация свидетельствует о фактическом отсутствии судебных гарантий защиты механизма общественного контроля.

Ограничения на использование записывающих устройств ОНК во время посещения мест содержания под стражей. Сбор доказательств применения пыток

⁶ См. решения Конституционного суда № 2167-О и 2168-О от 26 октября 2021 года: в обоих случаях интервью были прерваны, как только было упомянуто применение силы против задержанных полицией во время их ареста.

⁷ См. соответствующие рекомендации Европейского комитета по предупреждению пыток: Отчет ЕКПП о посещении России с 21 мая по 4 июня 2012 года (CPT/Inf (2013) 41), § 14, <https://rm.coe.int/1680697bd6>.

16. Аудио- и видеоаппаратура является основным оборудованием, необходимым для записи показаний и документирования следов пыток и жестокого обращения. Однако в последние несколько лет возможность использования записывающих устройств в пенитенциарных учреждениях была ограничена. С 2019 года во время посещения тюрем члены ОНК могут использовать только фото- и видеокамеры, предоставленные администрацией исправительного учреждения (Приказ ФСИН № 652 от 28 ноября 2008 года, §§ 13-15.3, с изменениями). Однако фото- и видеоматериалы, сделанные во время посещений, зачастую не выдаются членам ОНК в течение нескольких месяцев. Более того, сотрудники колонии имеют право проверять записи/фотографии и определять их "значимость для защиты прав заключенных"⁸.

17. Аналогичным образом, статья 89 §4 Уголовно-исполнительного кодекса была дополнена положением, запрещающим адвокатам и представителям заключенных приносить в исправительные колонии аудио- и видеозаписывающую аппаратуру (Федеральный закон № 217-ФЗ от 11 июня 2021 года), что еще больше ограничило возможность независимого сбора доказательств пыток и жестокого обращения в пенитенциарных учреждениях⁹. В отношении следственных изоляторов аналогичный запрет предусмотрен в статье 18 Федерального закона № 103-ФЗ от 15 июля 1995 года.

18. Другая проблема заключается в том, что все видеозаписи, сделанные на территории пенитенциарного учреждения администрацией тюрьмы, находятся в ее единоличном владении. Тюремная администрация обладает монополией на весь архив, на все свидетельства пыток. Не существует механизмов, позволяющих внешним надзорным

⁸ Сообщение от EPLN в КМСЕ по делу "Бунтов против России", 22 августа 2022 года, доступно по адресу: [https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2022\)901E](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2022)901E).

⁹ По словам бывшего прокурора, депутата Анатолия Выборного, истинная цель законопроекта – помешать адвокатам и правозащитникам документировать и сообщать о следах пыток на заключенных. (12.05.2021), <https://www.advgazeta.ru/novosti/pod-predlogom-ispolneniya-postanovleniya-espch-zashchitnikam-khotyat-zapretit-pronosit-telefonny-v-ik/>.

органам иметь доступ к этим видеоматериалам. Даже следователи и прокуроры не имеют прямого доступа к этим доказательствам.

19. Члены ОНК в различных регионах России часто наблюдали ненадлежащую фиксацию травм заключенных медицинским персоналом мест лишения свободы (особенно в ночное время, когда в учреждениях нет врачей). Другая проблема заключается в том, что медицинские карты заключенных могут быть легко скомпрометированы, записи могут исчезнуть или быть изменены. Такие ситуации, в частности, связаны с тем, что истории болезни в колониях и следственных изоляторах не заносятся в электронную базу данных (как это делается в гражданских медицинских учреждениях, чтобы исключить возможность несанкционированного внесения изменений в медицинские карты). Кроме того, адвокаты и правозащитники не могут получить медицинские карты заключенных в случае их смерти, так как медицинские карты могут быть предоставлены только с согласия самого заключенного.

20. Отдельная, хотя и смежная, проблема касается часто встречающейся практики, когда родственникам и адвокатам человека не сообщают о его задержании или переводе из одного места содержания под стражей в другое. Такая информация часто скрывается сотрудниками правоохранительных органов¹⁰. В этой связи создание единой он-лайн базы данных о задержанных могло бы послужить превентивной мерой против применения пыток. На специальном (126-м) заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (2018) была дана рекомендация создать региональные единые базы данных, доступные адвокатам, родственникам задержанных, членам ОНК, членам Общественных советов

¹⁰ Advgazeta.ru, "Эксперты "АГ" прокомментировали позиции профильных ведомств по рекомендациям СПЧ" (Эксперты "АГ" прокомментировали позиции профильных ведомств по рекомендациям президентского Совета по правам человека"), 5 февраля 2019 года, доступно на: https://www.advgazeta.ru/novosti/eksperty-ag-prokommentirovali-pozitsii-profilnykh-vedomstv-po-rekomendatsiyam-spch/?sphrase_id=181888

при территориальных органах ФСИН России и МВД России¹¹. Однако данная инициатива не была реализована.

Отсутствие механизма конфиденциальных жалоб для жертв и преследование правозащитников, сообщающих о пытках

21. Ситуация осложняется тем, что в системе ФСИН отсутствует внутренний механизм, позволяющий заключенным сообщать о пытках и в то же время не подвергаться преследованиям¹². Согласно Комитету против пыток, лишенным свободы, должен быть предоставлен надлежащий доступ к независимому механизму подачи жалоб, позволяющему им подавать конфиденциальные заявления о пытках или жестоком обращении в независимый следственный орган. Он должен принять все необходимые меры для защиты задержанных, заявляющих о пытках, от репрессий, включая встречные иски¹³.

22. Несмотря на это, практика применения репрессий в отношении жертв пыток в местах лишения свободы продолжается. В частности, в конце 2021 года в Иркутской области по делу о пытках в нескольких колониях и изоляторах был арестован потерпевший, а другой заключенный был лишен статуса потерпевшего по объединенному уголовному делу о массовых пытках. Впоследствии правозащитников и адвокатов перестали пускать в колонии и изоляторы к другим заключенным, которые

¹¹ Рекомендации 64-го специального (126-го) заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на тему "Открытость и законность – главные гарантии уважения человеческого достоинства в учреждениях уголовно-исполнительной системы", 2018, *op. cit.*

¹² Более подробную информацию см: Сообщение Фонда "Общественный вердикт" в ККПП (внесена в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента) (136-я сессия (10 октября - 4 ноября 2022 года) в связи с восьмым периодическим докладом Российской Федерации), доступно по адресу: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FCSS%2FRUS%2F47730&Lang=en.

¹³ Комитет против пыток. Заключительные замечания по шестому периодическому докладу Российской Федерации. CAT/C/RUS/CO/6, 28 августа 2016 года, §§ 26, 27.

жаловались на издевательства. Правозащитники Саратовской области сообщили, что в областных колониях, известных на всю страну видеозаписями пыток и изнасилований заключенных, уже более 300 потерпевших отказались от своих показаний.

23. Несмотря на то, что по закону письма заключенных в прокуратуру, следственные органы, омбудсмену и ОНК не должны читаться тюремной администрацией, не существует никаких гарантий, препятствующих нарушению конфиденциальности такой переписки. Члены ОНК неоднократно выявляли ситуации, когда сотрудники читали все письма и жалобы, отправленные заключенными. В этом случае жалобы на пытки влекут за собой опасность для самих заключенных и их повторную виктимизацию¹⁴. Телефонные разговоры заключенных также прослушиваются сотрудниками тюрем.¹⁵

24. В апреле 2021 года была утверждена новая Концепция развития пенитенциарной системы до 2030 года. Она предусматривает, в частности, "перенос пенитенциарных учреждений за пределы городов", что значительно усложнит доступ к заключенным как родственникам, так и адвокатов, правозащитников и ОНК. Эксперты также критикуют план по привлечению заключенных к выполнению контрактов ФСИН, как государственных, так и частных¹⁶. Концепция планирует расширить взаимодействие между Уполномоченным по правам человека, региональными омбудсменами, институтами гражданского общества и общественными организациями, включая ОНК, в вопросах "контроля за соблюдением прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей". Однако никаких конкретных мер в этом направлении в Концепции не указано.

¹⁴ МОПО "Человек и Закон" (внесена в реестр организаций, выполняющих функции иностранных агентов), Национальный доклад "Защита права на доступ к суду в местах лишения свободы ФСИН России" [на русском языке], доступно по адресу: <https://manandlaw.info/wp-content/uploads/2021/12/dostup-k-sudu-1.pdf>. Жертвы пыток также часто ограничены в возможности доступа к помощи правозащитников, которые не имеют официального статуса адвоката.

¹⁵ "Человек и Закон", "Реализация права на неприкосновенность частной жизни лиц, находящихся в местах лишения свободы в России", прилагается к настоящему представлению.

Концепция развития системы исполнения наказаний до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства от 29 апреля 2021 года № 1138-р, доступно на сайте: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_383610/.

¹⁶ Адвокатская газета, "Утверждена концепция развития пенитенциарной системы России до 2030 года", 18 мая 2021 года: <https://www.advgazeta.ru/novosti/utverzhdjena-kontseptsiya-razvitiya-ugolovno-ispolnitelnov-sistemy-rossii-do-2030-g/>.

Правозащитникам не дают действовать

25. Важным фактором безнаказанности пыток и других нарушений прав человека в пенитенциарной системе является заметное ухудшение условий для правозащитников, без которых ни одно дело не может быть доведено до сведения общественности и доведено до конца.

26. Уголовные риски, связанные с правозащитной деятельностью, усилились в связи с последними изменениями в законодательстве. В частности, Федеральный закон № 538-ФЗ от 30 декабря 2020 года предусматривает лишение свободы на срок до двух лет и штраф до 1 миллиона рублей за публичное распространение клеветы, в том числе через СМИ или Интернет. Максимальное наказание увеличивается до 5 лет лишения свободы и штрафа в размере 5 миллионов рублей за клевету, соединенную с обвинением в преступлении против неприкосновенности и половой свободы либо в тяжком или особо тяжком преступлении¹⁷.

27. Правозащитники подвергаются физическому риску со стороны сотрудников тюрем, причастных к пыткам. Например, в июле 2018 года юрист фонда "Общественный

¹⁷ Как отметил Совет экспертов по законодательству об НКО: "эти наказания не только непропорциональны, но и, скорее всего, отучат НКО от выполнения своих обязанностей по бдительности и информированию, особенно в случаях, касающихся государственных чиновников, судей (...)". В результате, вопросы, представляющие общественный интерес, такие как разоблачение коррупции, применение пыток (...) тюремными службами (...), могут замалчиваться из-за риска быть подвергнутыми таким драконовским наказаниям" (CONF/EXP(2021)1, 19 февраля 2021 года <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2021-1-opinion-amendments-to-russian-legislati/1680a17b75>). В более широком смысле, усиление административных ограничений в связи с законодательством об иностранных агентах и сокращение возможностей доступа к иностранному финансированию привело к резкому сокращению возможностей для действий соответствующих организаций.

вердикт" Ирина Бирюкова, передавшая "Новой газете" видеозапись пыток заключенного Евгения Макарова в ИК-1 Ярославской области, была вынуждена временно покинуть Россию из-за угроз в свой адрес.

Рекомендации

Представляющие организации с уважением просят Совет по правам человека и государства-члены ООН принять к сведению информацию, содержащуюся в настоящем представлении, и рекомендовать Правительству России:

- Обеспечение независимости и беспристрастности общественных наблюдательных комиссий и содействие им в эффективном осуществлении их деятельности;
- Отменить любые дискриминационные рамки и правила, препятствующие избранию правозащитников в ОНК на основании их или их организаций статуса "иностранных агентов";
- Обеспечить прозрачность пенитенциарной системы, в частности, путем расширения и поддержки общественного контроля за местами лишения свободы, а также обеспечить, чтобы ОНК, адвокаты и правозащитники во время посещения мест лишения свободы могли свободно получать, собирать и фиксировать информацию о нарушениях прав человека;
- Убедиться, что жертвы пыток, правозащитники и адвокаты могут свободно сообщать о случаях пыток без каких-либо последствий, включая карательные гражданские иски.

С уважением,

МОПО "Человек и Закон"

(контактное лицо: Ирина Протасова, директор zakon@manandlaw.info)

и представляющие организации.