



ОО «Қадір-қасиет»



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

БЕЗОПАСНОСТЬ И ЗАЩИТА ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В УЧРЕЖДЕНИЯХ ЗАКРЫТОГО ТИПА

(Доклад по результатам мониторинга)

г. Астана, 2016 г.

Проведение исследований, подготовка и издание доклада по их результатам стало возможным благодаря поддержке National Endowment for Democracy

Авторы-составители:

1 глава – М.Когамов, д.ю.н., профессор

2 глава – Т.Мамираимов

3 глава – А. Ибраева, к.ю.н.

Безопасность и защита лиц, осуществляющих общественный контроль в учреждениях закрытого типа. Доклад по результатам мониторинга/ Авт.-сост.: М.Когамов, д.ю.н., профессор, Т.Мамираимов, А. Ибраева, к.ю.н. – Астана: ОО «Қадір-қасиет», 2016 г. – 51 с.

Данный доклад предназначен для Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан, Национального центра по правам человека, депутатов Парламента Республики Казахстан, Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, Национального превентивного механизма, общественных наблюдательных комиссий, учреждений, в которых осуществляются превентивные посещения, сотрудников правоохранительных, судебных и других государственных органов, представителей общественных организаций и иных лиц, заинтересованных в улучшении положения с соблюдением права на свободу от пыток

Компьютерная верстка ИП «Семченко Е.»

Подписано в печать 18.11.2016 г. Формат А4 Бумага офсетная, плотность 80 гр/м2.

Шрифт «Times New Roman», кегль - 12

Тираж 100 экз.

Содержание

Вместо введения	3
1. Анализ законодательства Республики Казахстан по вопросу о безопасности и защите (правовом статусе, гарантиях, процедурах) участников Национального превентивного механизма и членов общественных наблюдательных комиссий. М.Когамов, д.ю.н., профессор	4
2. Анализ результатов мониторинга. Т.Мамираимов	11
Общая информация об участниках НПМ, членах ОНК, сотрудниках закрытых учреждений.....	11
Уровень компетентности в сфере безопасности и защиты	14
Риски и угрозы безопасности правозащитников	18
3. Кратко о цифрах. Основные выводы и предложения. А. Ибраева, к.ю.н.	33
Приложения	42

1. Анализ законодательства Республики Казахстан по вопросу о безопасности и защите (правовом статусе, гарантиях, процедурах) участников Национального превентивного механизма и членов общественных наблюдательных комиссий

Проблема механизма организации и деятельности по системному противодействию пыткам – одна из актуальных задач, стоящих перед правовой системой государства, действующим правом (законодательством) и практикой его применения. В этом плане в правовой системе государства значительное место отводится так называемому национальному превентивному механизму, образованному в силу взятых на себя Казахстаном международных обязательств в области защиты прав человека.

Каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону, – провозглашает п. 1 ст. 13 Конституции Республики Казахстан.

Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, – акцентирует п. 2 ст. 17 Конституции.

Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства, – закрепляет п. 1 ст. 18 Конституции.

Таким образом, можно утверждать, что внедрение национального превентивного механизма против пыток стало возможным, прежде всего, в силу прямых требований норм Конституции РК 1995 года.

В этом направлении в Казахстане уже созданы и функционируют политические (ратификация Конвенции ООН против пыток 1984 года и других основополагающих международных документов по правам человека), юридические (введена уголовная ответственность за пытки; применение пыток к участникам уголовного процесса с целью получения доказательств в уголовном деле влечет признание полученных таким способом доказательств не имеющими силы); институциональные (возможность проведения независимого расследования фактов пыток специальными прокурорами) основы противодействия пыткам.

По этому поводу и в связи с тем, что Казахстан является государством – участником Конвенции ООН против пыток (1998), на территории страны постоянно и последовательно проводится в разных формах международный мониторинг, при этом с использованием национальных правозащитных институтов по вопросам выполнения норм Конвенции на национальном уровне, включая данные о жалобах, проведенных расследованиях, вынесенных обвинительных приговорах в связи со случаями пыток и жестокого обращения, в том числе в местах содержания под стражей, а также о средствах возмещения ущерба и о реально предоставленной жертвам компенсации и реабилитации.

К примеру, весьма показательны и поучительны отдельные заключительные замечания Комитета ООН против пыток от 12 декабря 2014 года, сделанные по третьему периодическому докладу Казахстана касательно деятельности по выполнению Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания о том, что «Государству-участнику следует обеспечить независимость Управления Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена) путем закрепления его создания в конституционном или ином нормативно-правовом акте и расширить его полномочия (такого самостоятельного законодательного акта до сих пор нет – прим. автора), с тем, чтобы оно могло эффективно работать во всех районах страны в рамках своей расширенной роли в качестве национального правозащитного учреждения в соответствии с Принципами, касающимися статуса национальных учреждений по защите и поощрению прав человека (Парижскими принципами) и в качестве Национального превентивного механизма в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции». И дальше: «Необходимо расширить полномочия Национального превентивного механизма и включить в них мониторинг всех мест лишения свободы, таких как отделения полиции и Комитета национальной безопасности, сиротские приюты, медицинские и социальные учреждения для

детей-инвалидов, специальные закрытые учебные заведения, интернаты для престарелых и инвалидов и военные казармы, а также полномочия по проверке условий обращения с детьми в пенитенциарных и непенитенциарных учреждениях. Необходимо принять меры для улучшения способности этого механизма проводить срочные и внеплановые проверки мест содержания под стражей по соответствующей просьбе. Государству-участнику следует изучить вопрос о том, чтобы разрешить этому механизму публиковать свои выводы и рекомендации вскоре после осуществления проверок, а не исключительно на ежегодной основе, и обеспечить, чтобы члены этого механизма и население в целом могли оценивать ход выполнения этих рекомендаций».

В контексте изложенного, о заинтересованности общества, государства, его открытости и прозрачности в стремлении преодоления пыток свидетельствует и другой примечательный факт.

Так, в период с 5 по 13 мая 2009 года Казахстан посетил Специальный докладчик Комитета по правам человека ООН Манфред Новак. По итогам визита в Казахстан его обстоятельный Доклад по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания был обнародован 16 декабря 2009 года на 13 сессии ГА ООН.

В частности, в нем было отмечено, что Казахстан добился значительного прогресса в деле реформирования правовой системы с момента обретения независимости в 1991 году. Присоединившись к международным договорам, он показал своим гражданам, а также международному сообществу, что права человека должны иметь приоритетное значение. Был принят ряд шагов по интеграции этих международных стандартов в национальные правовые рамки, в частности посредством криминализации пыток (хотя их определение является слишком узким, а наказание за это преступление несоизмеримо с его тяжестью – прим. Специального докладчика).

Вместе с тем Манфред Новак подчеркнул, что между законодательством и реальным положением дел пока сохраняется значительный разрыв, указал на то, что были предприняты значительные усилия для подготовки различных центров содержания под стражей и заключенных к его инспекциям, что противоречит самой идее независимого установления фактов и посещений без предварительного уведомления. Это также усложнило задачу объективной оценки им условий содержания под стражей и положения с точки зрения применения пыток.

Однако на основе обсуждений, проведенных с государственными должностными лицами, судьями, адвокатами и представителями гражданского общества, бесед с жертвами насилия и с лицами, лишенными свободы, Специальный докладчик сделал вывод о том, что применение насилия и жестокого обращения вряд ли ограничивается отдельными случаями. Он получил много достоверных сообщений об избиении подозреваемых кулаками, пластиковыми бутылками, наполненными песком, полицейскими дубинками и ногами, а также об удушении с помощью целлофановых пакетов и противогазов с целью получения от них признательных показаний. В ряде случаев эти сообщения были подкреплены данными судебно-медицинской экспертизы и т.д.

В свете всего вышеизложенного Специальный докладчик рекомендовал Правительству Казахстана в полном объеме осуществлять свои обязательства в области прав человека согласно международному праву. В частности, он настоятельно призвал Правительство создать независимый и эффективный национальный превентивный механизм, обеспеченный необходимыми людскими и прочими ресурсами и рассматриваемый в качестве союзника в совместных усилиях по выяснению действительного положения дел в местах лишения свободы.

Итоги исследования Специального докладчика, как и другие более ранние рекомендации и замечания по Казахстану авторитетных международных и национальных правозащитных организаций в части создания надлежащих организационно-правовых основ

противодействия пыткам, также в совокупности с усилиями государства, дали свои положительные результаты.

26 июня 2008 года Казахстан ратифицировал Факультативный протокол к Конвенции против пыток, совершенный в Нью-Йорке 25 сентября 2007 года и тем самым выразил свое отношение к важности внедрения в юридическую практику государства национального превентивного механизма. Однако это произошло не сразу.

Собственно, нормы Факультативного протокола, как показало его изучение, главным образом, содержат фрагментарные положения, регулирующие компетенцию и полномочия участников национального превентивного механизма (ст.ст. 19-23), и практически не регулируют принципы их социально-правовой защиты (обязательное социальное страхование, выплата компенсаций, социальных пособий и т.д.). В нем нет и положений об обеспечении безопасности участников национального превентивного механизма в ходе выполнения ими своих функций.

Именно так следует понимать нормы п.п. 3-4 ст. 18 Факультативного протокола о том, что «Государства-участники обязуются предоставлять необходимые ресурсы для функционирования национальных превентивных механизмов» (п. 3) и «При создании национальных превентивных механизмов государства-участники учитывают Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений по защите и поощрению прав человека» (Парижские принципы 1993 года).

Кстати, в упомянутых Принципах, касающихся статуса национальных учреждений по защите и поощрению прав человека, также нет норм, затрагивающих хотя бы в самом общем плане рассматриваемые нами положения о социально-правовой защите и обеспечению безопасности участников НПМ.

Вполне логично, что подобный подход нашел свое отражение и в конструировании норм законодательства о национальном превентивном механизме в Казахстане.

Обобщенно процесс создания национального превентивного механизма получил свое отражение в постановлении Правительства РК от 3 декабря 2014 года № 1271 «Об утверждении второго периодического доклада о выполнении Республикой Казахстан Международного пакта о гражданских и политических правах», так, 2 июля 2013 года принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам создания национального превентивного механизма, направленного на предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания». Данным Законом превентивный механизм внедрен в: 1) уголовный процесс; 2) уголовно-исполнительную систему; 3) систему здравоохранения; 4) систему адаптации и образования несовершеннолетних; 5) систему временной изоляции лиц от общества.

В частности, в УИК, в Кодекс Республики Казахстан от 18 сентября 2009 года «О здоровье народа и системе здравоохранения», Законы РК от 7 апреля 1995 года «О принудительном лечении больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией»; от 30 марта 1999 года «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества»; от 8 августа 2002 года «О правах ребенка в Республике Казахстан»; от 9 июля 2004 года «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» были внесены дополнения, касающиеся следующих вопросов: национальный превентивный механизм; координационный совет; требования к участникам национального превентивного механизма; права участников национального превентивного механизма; обязанности участников национального превентивного механизма; прекращение полномочий участника национального превентивного механизма; виды и периодичность превентивных посещений; порядок превентивных посещений; ежегодный консолидированный доклад участников национального превентивного механизма; конфиденциальность; взаимодействие уполномоченных государственных органов с участниками национального превентивного механизма.

Кроме того, были приняты поправки в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года, предусматривающие ответственность за разглашение участниками национального превентивного механизма сведений о частной жизни лица, ставших известными им в ходе превентивных посещений (ст. 86-2), а также за воспрепятствование законной деятельности участников превентивного механизма (ст. 388-1). Данные нормы затем стали органичной частью нового КоАП от 5 июля 2014 года (ст.ст. 507-508).

Также в УПК РК от 13 июля 1997 года перечень лиц, которые не могут быть допрошены в качестве свидетелей, был дополнен участниками национального превентивного механизма, с мотивировкой – об обстоятельствах, ставших известными им в связи с осуществлением своей деятельности, за исключением случаев, представляющих угрозу национальной безопасности (п. 6 ч. 2 ст. 82).

Существенная работа по юридическому оформлению правового статуса национального превентивного механизма на подзаконном уровне проведена офисом Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан (далее – УПЧ).

Так, во исполнение пункта 2 распоряжения Премьер-Министра Республики Казахстан от 15 августа 2013 года № 139-р «О мерах по реализации Закона Республики Казахстан от 2 июля 2013 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам создания национального превентивного механизма, направленного на предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» Национальным центром по правам человека были разработаны и утверждены распоряжением УПЧ следующие правовые акты:

Первое. Положение о Комиссии по избранию членов Координационного совета при УПЧ;

Второе. Положение о Координационном совете при УПЧ (Об утверждении Положения о Координационном совете при Уполномоченном по правам человека: Распоряжение Уполномоченного по правам человека от 26 сентября 2013 года № 18);

Третье. Правила отбора участников национального превентивного механизма (Об утверждении Правил отбора участников национального превентивного механизма: Распоряжение Уполномоченного по правам человека от 26 сентября 2013 года № 20);

Четвертое. Правила формирования групп из участников национального превентивного механизма для превентивных посещений (Об утверждении Правил формирования групп из участников национального превентивного механизма для превентивных посещений: Распоряжение Уполномоченного по правам человека от 26 сентября 2013 года № 21);

Пятое. Правила подготовки ежегодного консолидированного доклада по итогам превентивных посещений (Об утверждении Правил подготовки ежегодного консолидированного доклада по итогам превентивных посещений: Распоряжение Уполномоченного по правам человека от 26 сентября 2013 года № 22).

Отметим, что второй в истории страны консолидированный доклад по итогам превентивных посещений, выполненных в 2015 году, был презентован 5 мая 2016 года в г. Астане.

Шестое. Учитывая характер деятельности участников национального превентивного механизма, связанной с посещениями объектов изоляции разных категорий лиц и по разным основаниям, к тому же находящихся в различных уголках страны, объективно влекущей финансовые расходы и необходимость их покрытия, постановлением Правительства Республики Казахстан были утверждены Правила возмещения расходов участников национального превентивного механизма по превентивным посещениям (постановление Правительства Республики Казахстан от 2 апреля 2014 года № 301).

Седьмое. С учётом специфики объектов контроля участниками национального превентивного механизма и их различной ведомственной принадлежности постановлением Правительства РК от 26 марта 2014 года № 266 дополнительно утверждены Правила

превентивных посещений группами, формируемыми из участников национального превентивного механизма.

В целом можно констатировать, что основные положения норм Факультативного протокола к Конвенции против пыток в процессе создания Казахстаном национального превентивного механизма, касающиеся исключительно деятельности участников НПМ, были выполнены.

Однако этого явно недостаточно, то есть работу по совершенствованию законодательства о национальном превентивном механизме необходимо продолжить. Что здесь имеется в виду.

Первое. Необходимо провести отдельный анализ сопоставимых положений норм Факультативного протокола, Принципов, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы) (Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года) с нормами действующего законодательства о национальном превентивном механизме на предмет всестороннего учета и полноты правового регулирования правового статуса (компетенции и полномочий) участников НПМ в национальном праве.

Второе. С учетом сложившегося опыта деятельности и взаимоотношений Уполномоченного по правам человека и участников НПМ, целесообразно продолжить совершенствование действующего законодательства о национальном превентивном механизме путем принятия самостоятельного закона по этому вопросу или путем принятия отдельного закона о статусе Уполномоченного по правам человека в РК с включением в его нормы самостоятельного раздела о национальном превентивном механизме, исходя из его органичной практической связи с деятельностью национального Омбудсмана.

Третье. В случае принятия любого из вышеуказанных законодательных актов по вопросам национального превентивного механизма должное место в нем следует отвести социальной защищенности участников национального превентивного механизма. Это обусловлено тем, что методы такой защиты законодательством о национальном превентивном механизме не предусмотрены, тогда как участники НПМ могут стать объектами преступного посягательства, к примеру, при посещении исправительных учреждений или могут получить заболевания различных форм этих и иных учреждениях закрытого типа и мн. др.

Поэтому они должны иметь законодательное право на получение выплат:

- государственных социальных пособий по инвалидности в соответствии с законодательством Республики Казахстан;
- денежного довольствия в период их временной нетрудоспособности в полном объеме;
- единовременной компенсации при получении травмы, ранения (контузии), увечья, заболевания в период исполнения ими обязанностей участника НПМ, а в случае гибели (смерти) ее выплату лицам, имеющим право на ее получение;
- денежного содержания для погребения умерших или погибших участников НПМ (близкие родственники, родственники).

В этом перечне следует предусмотреть обязательное социальное страхование участников НПМ в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

К тому же участники НПМ, получившие увечья (ранения, травмы, контузии) при исполнении правозащитных обязанностей, должны направляться на санаторно-курортное лечение за счет бюджетных средств.

Четвертое. Архиважным, но еще не решенным в достаточной степени остается правовое регулирование вопросов обеспечения безопасности участников НПМ.

Решение этого вопроса в рамках п. 12 Правил превентивных посещений группами, формируемыми из участников национального превентивного механизма, является поверхностным и явно недостаточным.

Представляется, что участников НПМ необходимо в законодательном порядке включить в число лиц, находящихся под защитой государства, как, например, это предусмотрено в УПК применительно к участникам сторон обвинения и защиты, а также

должностным лица, ведущим уголовный процесс (ст.ст. 95-98). Существующий ныне порядок возложения этой безопасности на администрацию учреждений и организаций, подлежащих превентивному посещению, не отвечает реалиям данной практики и нуждается в безотлагательной коррекции.

Пятое. Целям эффективного и независимого осуществления функций участника НПМ послужило бы введение в нормы Главы 16 УК «Уголовные правонарушения против порядка управления» самостоятельной статьи, предусматривающей уголовную ответственность за воспрепятствование законной деятельности участников национального превентивного механизма, выразившееся в наступлении тяжких последствий или существенного вреда для участников национального превентивного механизма или защищаемых ими лиц.

Представляется, что юридическая ответственность за подобное воспрепятствование, но в рамках КоАП РК недостаточна, ее необходимо усилить за счет введения вышеуказанных понятий, простых и особо квалифицированных уголовно-правовых составов. Например, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью участника НПМ вначале или в ходе превентивного посещения или лицу, находящемуся в условиях изоляции, с кем планировалась соответствующая встреча; нарушение конституционных прав и свобод осужденного на подачу сообщения, жалобы участнику НПМ либо прием им сообщения и жалобы о применении пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и т.д.

Шестое. Согласно Правилам превентивных посещений группами специальные превентивные посещения группами проводятся без предупреждения на основании поступивших сообщений о применении пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Решение о направлении группы для проведения специального превентивного посещения учреждений и организаций, подлежащих превентивному посещению, принимается Уполномоченным по правам человека (п. 6).

Иначе говоря, данная процедура не отличается конфиденциальностью, к тому же она нормативно не отрегулирована, то есть не указаны условия, последовательность, основания и порядок получения данного решения, сроки, в течение которых УПЧ вправе принять решение об этом виде превентивного посещения.

Представляется, что в интересах дела решение о проведении специального превентивного посещения должно исходить от группы в целом, быть единогласным с последующим уведомлением УПЧ о его результатах (представление отчета) в установленные Правилами сроки.

Аналогично, следует коренным образом пересмотреть подходы к проведению посещений специальных учреждений членами общественных наблюдательных комиссий (далее – ОНК). Нормы ЗРК «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» и соответствующего приказа МВД РК 2012 года в части порядка осуществления общественного контроля на этих объектах носят декларативный характер и, по существу, сводят такие посещения к соблюдению большого количества процедурных формальностей и снижают на нет их эффективность.

В этой связи вышеуказанный Специальный докладчик в 2009 году также указал, что хотя механизмы (комиссии общественного надзора) ведут важную работу, они, как представляется, охватывают не всю территорию страны, и направлены, прежде всего, на мониторинг условий содержания, а не на установление фактов, связанных с применением пыток.

Седьмое. Предлагаемые выше рекомендации вполне уместны и применимы при совершенствовании законодательства, регулирующего деятельность ОНК, которые образуются для осуществления общественного контроля в целях оказания содействия лицам, содержащимся в специальных учреждениях, в осуществлении их прав и законных интересов в части условий содержания, медико-санитарного обеспечения, организации труда, досуга и обучения, предусмотренных законодательством Республики Казахстан (см. ст.ст. 50-51 ЗРК

«О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества»; Правила образования общественных наблюдательных комиссий областей, городов республиканского значения и столицы для осуществления общественного контроля в специальных учреждениях: Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 июня 2011 года № 702; Правила посещения общественной наблюдательной комиссией специальных учреждений органов внутренних дел: Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 22 мая 2012 года № 312).

Представляется, что процессуальная форма осуществления функций данными ОНК, судя по законодательству, регулирующему их деятельность, не отличается продуманностью, тщательной проработкой ее норм, носит формально-декларативный и непродуктивный характер.

Доктор юридических наук, профессор

М. Когамов

3 июля 2016 года