

ШТЕЙНЕРТЕ Э.
*Ассоциированный исследователь
Центра реализации прав человека
Школы права Бристольского Университета (Великобритания),
член совета независимых экспертов при МИД Латвийской Республики
Магистр Права, PhD,*

Выполнение пункта 17 Замечаний Комитета ООН по правам человека по докладу Казахстана об исполнении Международного пакта о гражданских и политических правах¹

Введение

Настоящий отчет выполнен по просьбе Центра исследования правовой политики (LPRC) в Казахстане. Цель данного отчета заключается в исследовании некоторых вопросов, отмеченных Комитетом по правам человека ООН² в его Заключительных комментариях к периодическому докладу о выполнении Казахстаном Международного Пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) в 2011 году³. В частности, представляется необходимым изучить параграф 17 Заключительных комментариев, который звучит следующим образом:

«Комитет обеспокоен тем, что переполненность в следственных изоляторах и тюрьмах продолжает оставаться проблемой. Комитет также обеспокоен возросшим числом сообщений о случаях насилия среди заключенных, актах членовредительства и смертельных случаев в тюрьмах. Комитет отмечает усилия Государства-участника в строительстве новых тюремных сооружений, для улучшения условий содержания в тюрьмах (статья 6 и 10).

Государству-участнику следует принять срочные меры для решения проблемы переполненности в следственных изоляторах и тюрьмах, в том числе путем более широкого применения альтернативных форм наказания, таких, как электронный контроль, условно-досрочное освобождение и назначение общественных работ. Государству-участнику следует положить конец практике терпимого отношения к насилию среди заключенных и принять меры к устранению коренных причин членовредительства среди заключенных. В этой связи Государству-участнику следует обеспечивать, чтобы все случаи насилия среди заключенных и все смертные случаи тщательно расследовались, а виновные привлекались к ответственности и подвергались соответствующему наказанию. Кроме того, общественным наблюдательным комиссиям должна быть предоставлена возможность без предупреждения посещать с инспекцией все тюрьмы и следственные изоляторы.»

¹ Настоящий документ подготовлен Центром исследования правовой политики при поддержке NED. Мнения и взгляды, содержащиеся в документе, не отражают точку зрения NED.

² Далее – КПЧ.

³ Рассмотрение отчетов, представленных Государством-участником согласно статье 40 МПГПП. Заключительные комментарии Комитета по правам человека. Казахстан. ООН Док. CCPR/C/KAZ/CO/1 (2011).

Основываясь на рекомендации КПЧ, настоящий отчет состоит из четырех тематических раздела: (1) переполненность; (2) насилие среди заключенных; (3) акты членовредительства и смертельные случаи в местах лишения свободы; и (4) общественный контроль над местами содержания под стражей. Каждый из этих разделов изучает конкретную проблему, сложившуюся в Казахстане, дает обзор международных стандартов и практики разрешения подобных проблем. В конце отчета представлены некоторые рекомендации казахстанским властям для рассмотрения и разрешения указанных вопросов.

1. Переполненность

Согласно данным Международного центра тюремных исследований⁴ по состоянию на 1 января 2013 года Казахстан занимал 35-ое место среди стран мира по количеству заключенных в 295 человек на 100 000 населения. За последние годы численность заключенных в Казахстане равномерно снижается, так, в 2010 году количество заключенных составляло 62 997 человек⁵, тогда как в 2011 году эта цифра равнялась 55 552⁶. Очевидно, что за последние несколько лет тюремное население в Казахстане уменьшилось приблизительно на 7000 человек в год, что само по себе является положительной динамикой. Тем не менее, индекс тюремного населения в 295 человек в 2013 году все еще выше, чем в соседних странах: в Кыргызстане индекс составляет 181 человек, а в Узбекистане – 130; и на самом деле, в целом Азиатском регионе Казахстан занимает третье место среди стран с наибольшими индексами тюремного населения, уступая место только Тайланду и Мальдивам.⁷

МЦТИ также отмечает, что официальная вместимость тюремной системы в Казахстане составляет 71 690 человек, т.е. при численности заключенных в 48 684 человек в 2013 году, уровень заполнения составил 67.9%.⁸

На лицо тот факт, что данные не указывают на переполненность как на проблему в стране. Однако КПЧ выразил беспокойство по поводу переполненности.⁹ Это кажущееся несоответствие объясняется двумя ключевыми факторами. Во-первых, в то время как проблема переполненности могла и не существовать, если была бы изучена вместимость всех тюрем в совокупности, но она все же может возникнуть при содержании лиц в отдельных помещениях, как описывается Специальным Докладчиком по пыткам¹⁰ и национальными экспертами¹¹. Во-вторых, вместимость тюрем в разных странах измеряется различными способами, исходя из того, сколько места выделено для каждого заключенного национальным законодательством и инструкциями, а также другими документами. Кроме того, показатель переполненности не имеет четкого значения как индикатор условий

⁴ Далее – МЦТИ.

⁵ Список стран по количеству заключенных, девятое издание, Международный центр тюремных исследований. URL: http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads/wppi_9.pdf

⁶ Там же.

⁷ Международный центр тюремных исследований. Азия (за исключением Ближнего Востока) – Индекс тюремного населения на 100 000 гражданского населения. URL: http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php?area=contasia&category=wb_poprate

⁸ Международный центр тюремных исследований. Казахстан. URL: http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=98.

⁹ Заключительные комментарии Комитета по правам человека. Казахстан. ООН Док. ССР/С/КАЗ/СО/1 (2011), в параграфе 17.

¹⁰ Доклад Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, Манфред Новак. Миссия в Казахстане. ООН Док А/НRC/13/39/Add.3 (2009); Приложение, параграфы 13 и 69.

¹¹ Отчет О результатах мониторинга мест содержания под стражей ОФ «Хартия за права человека» в городах Алматы, Актобе, Актау, Шымкент и Тараз за февраль 2012 года. URL: http://www.bureau.kz/data.php?n_id=4196&l=ru

содержания заключенных или серьезности проблем, с которыми они могут столкнуться. Таким образом, сравнение уровней переполненности может ввести в заблуждение, что объясняет оценку субъектов международного права.

Казахстан не единственная страна в мире, столкнувшаяся с проблемой переполненности. Число заключенных выросло в 78%-ах стран с 2008 по 2011 годы, и в 71%-те стран за предыдущие два года.¹² Действительно, подсчитано, что в мае 2011 года более 10.1 миллионов человек, включая приговоренных к лишению свободы и заключенных под стражу до суда, удерживались в исправительных учреждениях по всему миру, то есть 146 человек на каждые 100 000 человек в мире были на тот момент в тюрьме.¹³

Несмотря на отсутствие определенного стандарта, принятого на международном уровне и касающегося требования минимального пространства для каждого заключенного, существуют некоторые руководящие принципы по данному вопросу. Правило 10 Минимальных стандартных правил ООН обращения с заключенными (1957 год) гласит:

«помещения, которыми пользуются заключенные, особенно все спальные помещения, должны отвечать всем санитарным требованиям, причем должное внимание следует обращать на климатические условия, особенно на кубатуру этих помещений, на минимальную их площадь, на освещение, отопление и вентиляцию.»

В Комментарий к Правилу 18 Европейских пенитенциарных правил указывается, что Европейский Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания¹⁴ считает минимальными требованиями для размещения заключенных в многоместной камере – 4 кв.м. на человека и в одиночной камере – 6 кв.м на человека. В Комментарий отмечается, что хотя ЕКПП еще ни разу не определял напрямую такую норму, имеющиеся сведения указывают на то, что в качестве желательного размера камеры на одного заключенного будет избрано 9 -10 кв.м.¹⁵

Международным Комитетом Красного Креста¹⁶ также были разработаны технические нормативы относительно требований к площади¹⁷, и следует отметить, что МККК не устанавливает минимальные стандарты, но вместо этого устанавливает рекомендуемые технические требования, которые предусматривают 1,6 кв.м. для помещения для сна и 1,2 кв.м. для туалета и душа. Полные технические требования следующие:

- 5,4 кв.м. на человека в одиночной камере.
- 3,4 кв.м. на человека в многоместной или общей камере, в том числе, где используют двухъярусные кровати.

Важно, что устанавливая данные технические требования, МККК ясно заявляет, что соответствующая площадь не может быть оценена лишь простым измерением площади. Применение данных технических требований зависит от конкретной ситуации в

¹² Список стран по количеству заключенных, девятое издание, Международный центр тюремных исследований. URL: http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads/wppl_9.pdf

¹³ Там же.

¹⁴ Далее – ЕКПП.

¹⁵ Комментарий к Правилу 18 Европейских Пенитенциарных правил (2006). URL: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/E%20commentary%20to%20the%20EPR.pdf>

¹⁶ Далее – МККК.

¹⁷ МККК. Водоснабжение, санитария, гигиена и жилищные условия в тюрьмах (2005) и МККК. Водоснабжение, санитария, гигиена и жилищные условия в тюрьмах. Дополнительное руководство, 2012.

определенном контексте, и такими факторами, относящимися к данному месту задержания, являются:¹⁸

- состояние здания;
- количество времени, проводимое заключенными в помещении для сна;
- количество людей в данном помещении;
- частота и масштаб возможностей для занятия физическими упражнениями, работой и вовлечения в другие виды деятельности вне помещения камеры;
- вентиляция и освещение;
- другие виды деятельности, выполняемые в помещении камеры (например, приготовление пищи, мытье/стирка, сушка);
- сооружения и службы, имеющиеся в тюрьме;
- степень имеющегося контроля.

Это проясняет разнообразие факторов, имеющих прямое отношение к определению переполненности, что делает задачу подобного определения достаточно сложной.

Известно множество причин переполненности в тюрьмах, которые включают следующие:

- лежащие в основе социально-экономические и политические факторы;
- препятствия и отсрочка в доступе к правосудию;
- длительное содержание под стражей до суда;
- карательная политика уголовного судопроизводства;
- политика контроля за наркотиками;
- неуместное использование лишения свободы;
- недостаточное использование альтернатив лишению свободы;
- неэффективные меры для продвижения социальной реинтеграции;
- нарушения предписаний для условно-досрочного освобождения и probation;
- кризисная переполненность;
- несоответствующая тюремная инфраструктура и вместимость.

Равным образом, имеются различные способы решения вопроса переполненности, такие как:

- (a) развитие подходов, основанных на всесторонних доказательствах, и получение общественной поддержки;
- (b) сокращение применения лишения свободы и развитие политики вынесения справедливого приговора;
- (c) повышение эффективности системы уголовного правосудия;
- (d) улучшение доступа к юридической помощи и бесплатной правовой помощи;
- (e) сокращение сроков содержания под стражей до суда;
- (f) более широкое применение альтернатив лишению свободы;
- (g) помощь в социальной реинтеграции и сокращение рецидива преступлений;
- (h) управление вместимостью тюрем.

Чтобы осуществить эффективное сокращение переполненности тюрем, властям необходимо разработать краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные стратегии, а для их выполнения – крайне важно выполнить первоначальную всестороннюю оценку ситуации. Подобная оценка может касаться обзора уголовного законодательства, работы системы уголовного правосудия и имеющихся в ней проблем, применения досудебного заключения под стражу, реализации правоприменительной практики, политики и тенденций вынесения приговоров, внедрения мер и санкций, не связанных с лишением свободы, степени переполненности в тюрьмах, категории заключенных, тенденции показателей тюремного населения, услуг доступных в сообществе для применения мер и санкций, не связанных с

¹⁸ МККК. Водоснабжение, санитария, гигиена и жилищные условия в тюрьмах. Дополнительное руководство, 2012; стр. 34.

лишением свободы, сотрудничества между общественными службами и властями в сфере уголовного правосудия, доступа к бесплатной правовой помощи.

По имеющимся у автора данным, в Казахстане такого рода оценок проведено не было, хотя Концепция нового проекта Уголовно-исполнительного кодекса¹⁹ содержит некоторые ее элементы. В равной степени, анализ ситуации представлен в Национальном плане по правам человека за 2009 – 2012 годы. К сожалению, отсутствует всесторонний анализ тюремной системы и существующих трудностей, в связи с чем любые реформы, выполняемые сейчас властями, не могут быть должным образом обоснованы и не могут быть наиболее приемлемыми для решения существующих проблем.

1.1 Краткосрочные стратегии. Существует множество непосредственных мер, которые можно принять во внимание для немедленного решения проблемы переполненности. К ним относятся: амнистия, освобождение по гуманным соображениям и использование государственных механизмов помилования, рассмотрение законности задержания. Следует подчеркнуть, что все эти меры должны быть выполнены только при соблюдении необходимых гарантий и соответствующих международных норм. Например, существуют различные преступления, для которых амнистии не допустимы в соответствии с международным правом (например, военные преступления или преступления против человечества). По этому поводу национальный эксперт г-н Рахимбердин отмечает, что в 2011 – 2012 годах посредством применения амнистий были освобождены 2511 заключенных, а судебные приговоры были смягчены в отношении еще 665 человек.²⁰ Такая практика приветствуется и ее следует поддерживать. Однако, как указывает г-н Рахимбердин, существует множество трудностей с институтом амнистии в Казахстане. Он утверждает, что надлежащая имплементация амнистий должна включать не только освобождение заключенных, но и создание условий для их обустройства в обществе, которые в настоящее время в стране отсутствуют.²¹ Это решающее направление, по которому следует двигаться казахстанским властям, чтобы амнистии стали эффективными.

1.2. От краткосрочных к среднесрочным стратегиям. Следует сконцентрироваться на мерах, нацеленных на укрепление сотрудничества между органами уголовного правосудия, которые должны устранить причины задержек в процессе уголовного судопроизводства таким образом, чтобы отсрочки по делам решались на систематической основе, а давление на тюремную систему уменьшалось.

Также существует необходимость в упрощении и ускорении уголовного процесса, уделяя внимание преобразованию уголовного процессуального законодательства и сокращению любых бюрократических проволочек, которые приводят к чрезмерным задержкам. Следует тщательно изучить меры по сокращению злоупотреблений предварительным заключением под стражу. Также необходимо рассмотреть пути увеличения прозрачности и ответственности в тюрьмах; так, внутренние тюремные инспекции могут быть использованы в качестве возможности оценить степень переполненности в отдельных тюрьмах и их вероятные причины и изучить способы их решения.

Представляется необходимым рассмотреть функционирование системы правовой помощи в стране и способы увеличения ее эффективности посредством таких мер, как увеличение финансирования, дальнейшее разнообразие предоставления правовой помощи и укрепление сотрудничества с негосударственными субъектами оказания правовой помощи.

Наконец, жизненно важно вводить альтернативы тюремному заключению и улучшать их применение. С этой целью необходимо пересмотреть законодательство и

¹⁹ Далее – УИК.

²⁰ Рахимбердин К., *Экспертный обзор по выполнению Национального плана по правам человека в Республике Казахстан в 2009-2011 годах* (июнь 2012 года); стр. 2.

²¹ Там же, стр. 3.

правоприменительную практику, чтобы сокращать количество незаконных арестов, увеличить возможности для вывода подходящих дел из сферы уголовного правосудия, в некоторых случаях запретить использование досудебного заключения под стражу и в иных случаях отказаться от обязательного предварительного заключения под стражу, укрепить возможности применения альтернатив тюремному заключению помимо освобождения под залог. Следует отметить, что освобождение под залог применяется относительно редко, что также следует принять во внимание. Также может быть пересмотрено законодательство с целью обеспечения содержания в нем широкого перечня санкций, не связанных с лишением свободы, подходящих для различных типов правонарушений и применимых при конкретных обстоятельствах. В тоже время важно, чтобы вводимые меры поощряли суды применять наказания, не связанные с лишением свободы, за совершение специфических правонарушений или вместо наказаний, связанных с отбыванием коротких сроков в тюрьмах, принимая во внимание смягчающие обстоятельства, потребности и обстоятельства правонарушителей.

Лишение свободы – это наиболее распространенный вид наказания, применяемый в Казахстане. Например, в 2009 году было вынесено 39 391 обвинительных приговоров, 18 788 из них с отбыванием тюремного заключения; в 2010 году было вынесено 31 968 обвинительных приговоров, 12 030 из которых с отбыванием тюремного заключения.²² Это означает, что почти половина всех обвинительных приговоров влечет за собой лишение свободы, что является относительно высоким показателем.

Существуют альтернативы лишению свободы, но видимо, они сравнительно недостаточно применяются; так, в 2009 году было наложено 1 764 штрафа и вынесено 1 212 приговоров с назначением общественных работ, а в 2010 году эти значения составили 1 643 и 1 864 соответственно.²³ Национальный эксперт г-н Саламатов утверждает, что по состоянию на 1 января 2010 года к общественным работам были приговорены только 0.68% от всех осужденных, а по состоянию на 1 января 2011 года это число составило 0.92%, в 2012 году – 0.27%.²⁴ Он также отмечает, что статистика по лишению свободы как форме наказания показала, что по состоянию на 1 июля 2012 года она была применена в 78.1% случаев по сравнению, в среднем, с 10% случаев в большинстве Европейских странах.²⁵ В своем анализе о редком применении такой альтернативы лишению свободы как общественные работы, он указывает на некоторые проблемы, которые делают их довольно тяжелыми и обременительными для работодателя, который, помимо того, что испытывает финансовый ущерб, принимая на работу приговоренных к общественным работам людей, еще и берет на себя роль надсмотрщика за правонарушителем.²⁶

Следует отметить, что Казахстан ввел систему probation, что достойно похвалы. Однако, важно, чтобы эта система была должным образом имплементирована, так чтобы на законодательном уровне было обеспечено участие социальных служб, что в настоящее время отсутствует в Казахстане.²⁷

Как отмечает Центр исследования правовой политики в своем обширном исследовании о сокращении переполненности в Казахстане и альтернативах лишению свободы²⁸, существуют многочисленные способы дальнейшего развития и укрепления альтернатив

²² Центр исследования правовой политики «Сокращение тюремного населения в Казахстане» (2011), Алматы, с. 89 и 97.

²³ Там же, на стр. 97.

²⁴ Саламатов Е.А. *Экспертное заключение на Концепцию проекта Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан (новая редакция)* на стр.3.

²⁵ Там же, на стр. 9.

²⁶ Там же, на стр. 4-5.

²⁷ Рахимбердин К., *Экспертный обзор по выполнению Национального плана по правам человека в Республике Казахстан в 2009-2011 годах* (июнь 2012 года), на стр. 4.

²⁸ Центр исследования правовой политики «Сокращение тюремного населения в Казахстане» (2011), Алматы.

лишению свободы в стране. Они особо рекомендуются национальными экспертами²⁹ и находят свое подтверждение в настоящем отчете.

1.3. Долгосрочные стратегии. Представляется целесообразным выполнить тщательный обзор и пересмотр законодательства в области уголовного правосудия, который может заключаться в применении таких мер как декриминализация определенных преступлений, увеличение возраста уголовной ответственности для детей и развитие системы ювенальной юстиции, нацеленной на сокращение воспитательных колоний для несовершеннолетних, сокращение сроков наказания, обзор и сокращение количества преступлений, влекущих пожизненное лишение свободы, полная или частичная отмена законов об обязательном назначении минимальных сроков наказания, внедрение наказаний, не связанных с лишением свободы и других разнообразных схем, дающих судьям больше свободы действий, пересмотр подходов к нарко-контролю и их улучшение с целью сокращения количества заключенных несовершеннолетних правонарушителей.

Представляется необходимым принять меры по повышению эффективности системы уголовного правосудия, создавая правовые возможности для субъектов уголовного судопроизводства, рассматривая и пересматривая процедуры и методы отбора кадров, критерии оценки работы, и предоставляя соответствующее финансирование для администрирования уголовного правосудия.

Важно предпринять меры для предоставления соответствующих данных в сфере уголовного правосудия на постоянной основе для содействия развитию политики в этой области, в том числе создание и улучшение систем управления базой данных о заключенных. В равной степени, существует необходимость создания подобных данных в других соответствующих сферах правительственной ответственности, таких как социальное обеспечение, образование и здравоохранение для обеспечения развития всесторонней и целостной политики, нацеленной на сокращение факторов, способствующих социальному отчуждению и преступному поведению, и для сокращения заключенных в долгосрочной перспективе.

В заключении, следует отметить о необходимости внедрения мер по увеличению осведомленности среди общественности и получению общественной поддержки для проведения реформ.

2. Насилие среди заключенных

Специальный Докладчик ООН в своем отчете по итогам визита в Казахстан отметил следующее:

«Специальному докладчику стало известно, что иерархические отношения в среде заключенных являются наследием советского времени. Те, кто не подчиняется этой иерархии и действующим там «воровским законам», подвергаются насилию и дискриминации со стороны других заключенных с согласия, а иногда и с одобрения и при активном подстрекательстве представителей тюремной администрации. В результате, как утверждается, среди заключенных распространено насилие, в том числе сексуальное насилие (например, по отношению к так называемым «опущенным», которые являются изгоями в среде заключенных). Кроме того, в Казахстане существует два типа тюремных колоний: «черные» и «красные» зоны. В «красных» зонах руководство тюрьмы поддерживает порядок, используя одних заключенных для запугивания других. В «черных» зонах администрация просто передает задачу поддержания

²⁹ Рахимбердин К., *Экспертный обзор по выполнению Национального плана по правам человека в Республике Казахстан в 2009-2011 годах* (июнь 2012 года), на стр. 9, Рекомендация № 16; См.сноску 19.

дисциплины в руки самих заключенных. И то и другое несовместимо с международными стандартами. Специальный докладчик напоминает, что насилие в среде заключенных может расцениваться как пытка или жестокое обращение в том случае, если государство не принимает достаточных мер для его предотвращения.»³⁰

Местные неправительственные организации³¹ (НПО) отмечают также, что:

«По данным общественно-наблюдательных комиссий заключенные часто жалуются не только на пытки/жестокое обращение со стороны тюремной администрации, но также и со стороны других заключенных. В Законе предусмотрено делегирование определенных функций группе заключенных, называемой “советом по правопорядку”, чтобы “помочь тюремной администрации обеспечить дисциплину и порядок” в учреждении. Такие заключенные имеют некоторые привилегии за сотрудничество с тюремной администрацией. В ходе кампании по членовредительству заключенные жаловались на избиения другими заключенными из числа состоящих в подобных советах наряду с тюремными охранниками».³²

Подкомитет ООН по предотвращению пыток³³ также указывает на наличие подобных организаций самоуправления заключенных во многих государствах-участниках, но утверждает, что это не освобождает государство от ответственности за заключенных и за их безопасность:

«(...)Не требует доказательства тот факт, что государство-участник постоянно несет ответственность за безопасность и благополучие всех заключенных; при этом недопустимо, когда официальные сотрудники не могут осуществлять действенный и эффективный контроль за ситуацией в отдельных тюремных блоках. (...)Подкомитет осознает, что такие системы самоуправления могут являться прямым или побочным следствием более общих проблем коррупции в системе уголовного правосудия, которые также заслуживают внимания. Кроме того, власти должны обеспечивать, чтобы обращение со всеми заключенными было одинаковым и чтобы преимущества, получаемые теми, кто наделен соответствующими обязанностями в области самоуправления, не выходили за рамки того, что реально необходимо для выполнения ими своих признанных и законных функций. Если такие системы существуют, они должны получать официальное признание, иметь четкий и транспарентный круг ведения и критерии отбора тех, на кого будет возложено выполнение внутренних обязанностей. За действиями таких лиц должен осуществляться тщательный контроль. Ни при каких обстоятельствах они не должны иметь возможности контролировать доступ к администрации мест содержания под стражей, включая доступ к медицинскому персоналу или к механизмам подачи и рассмотрения жалоб, или обладать какими-либо дисциплинарными полномочиями по отношению к другим заключенным.»³⁴

³⁰ Доклад Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, Манфред Новак. Миссия в Казахстане. ООН Док A/HRC/13/39/Add.3 (2009), в параграфе 28.

³¹ Далее - НПО.

³² Доклад Неправительственных правозащитных организаций Казахстана в Комитет по правам человека о выполнении Республикой Казахстан Международного Пакта о гражданских и политических правах. Представлен на 102 сессии Комитета по правам человека 11-29 июля, Женева. Алматы, Июнь 2011 года; на стр. 14.

³³ Далее – ППП.

³⁴ Подкомитет по предотвращению пыток. *Четвертый ежегодный доклад Подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания*. ООН Док. CAT/C/46/2 (2011) в параграфе 57.

Таким образом, допуская существование подобных систем «самоуправления» заключенных, Казахстан на самом деле по умолчанию несет ответственность за их действия. Кроме того, до недавнего времени, одной из важнейших проблем было определение пыток в казахстанском законодательстве, которое не соответствовало международным стандартам и, в частности, статье 1 Конвенции ООН против пыток (КПП). Определение ограничивало уголовную ответственность к должностным лицам и не криминализировало пытки, совершаемые каким-либо другим лицом, действующим в официальном качестве или лицами, действующими по подстрекательству или с ведома или молчаливого согласия государственных должностных лиц.³⁵ Таким образом, на практике это означало, что жестокое обращение, нанесенное другими заключенными, не могло повлечь наказание за пытки. В то время, когда на этот вопрос обратили внимание³⁶, определение пыток все еще далеко от международных стандартов, поскольку оно не относит пытки к физическому и моральному страданию, являющемуся результатом незаконных действий государственных должностных лиц. Кроме того, пытки как отдельное уголовно-правовое деяние не влечет соответствующее наказание, соразмерное с его тяжестью, как того требует Статья 4 (2) Конвенции против пыток.

В заключении следует упомянуть проблему, связанную с тем, что большинство тюрем в Казахстане были унаследованы с советских времен и являются, так называемыми, исправительными колониями. Под этим подразумевается расселение заключенных в сооружениях барачного типа, где вместе содержатся 50-100 заключенных. Как отмечают национальные эксперты, такой стиль размещения делает затруднительным, если не невозможным, обеспечение безопасности заключенных.³⁷ Следовательно, рекомендуется, и на самом деле в Пояснительной записке к новому проекту УИК уже отмечено, что правительство планирует отказаться от системы содержания заключенных в колониях, приспособив существующие объекты к тюрьмам с камерным типом расселения. Пока этот шаг *по существу* приветствуется национальными экспертами,³⁸ все же существуют опасения, что существующие постройки не могут быть легко преобразованы в тюрьмы камерного типа, учитывая их сегодняшнее состояние.³⁹ Поэтому представляется важным выполнение властями всесторонней оценки наиболее подходящих вариантов перехода, которые привели бы к результату соответствующему международным стандартам.

³⁵ Доклад Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, Манфред Новак. Миссия в Казахстане. ООН Док A/HRC/13/39/Add.3 (2009), параграф 13.

³⁶ См.: Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и усиления гарантий законности в уголовном процессе» от 18 января 2011 года; см. также: Отчет Специального докладчика по вопросам пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, Джуан Е. Мендес. Дополнительное соглашение. Выполнение рекомендаций, данных в ходе визитов Специального докладчика в Китай, Данию, Экваториальную Гвинею, Грузию, Грецию, Индонезию, Ямайку, Иорданию, Казахстан, Монголию, Непал, Нигерию, Парагвай, Папуа-Новая Гвинея, Республику Молдова, Испанию, Шри-Ланку, Того, Уругвай и Узбекистан. ООН Док A/HRC/19/61/Add.3 (2012) на стр. 164, параграф 64.

³⁷ Саламатов Е.А. *Экспертное заключение на Концепцию проекта Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан (новая редакция)*, на стр. 7.

³⁸ Там же, на стр. 7; Рахимбердин К., *Экспертный обзор по выполнению Национального плана по правам человека в Республике Казахстан в 2009-2011 годах* (июнь 2012 года), Рекомендация № 12.

³⁹ Саламатов Е.А. *Экспертное заключение на Концепцию проекта Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан (новая редакция)*, на стр. 7.

3. Членовредительство и смертельные случаи в заключении

Комитет по правам человека отмечает увеличение случаев членовредительства в местах заключения под стражу в Казахстане.⁴⁰ Действительно, Специальный Докладчик по вопросам пыток также отмечал, что членовредительство является актом протеста против жестокого обращения и указал, что конкретный инцидент членовредительства приводит лишь к дальнейшей жестокости со стороны властей.⁴¹ Национальные неправительственные организации также сообщают о случаях членовредительства и даже массового членовредительства, которое случилось в апреле 2007 года в знак протеста против отсутствия надлежащей доставки и независимого расследования жалоб заключенных.⁴² Вместе с этим, национальные НПО сообщают о выводах Общественных наблюдательных комиссий⁴³, что причина массового членовредительства заключалась в выражении протеста против так называемого «самоуправления заключенных», которое на самом деле потворствует жестокому обращению среди заключенных.⁴⁴ Эти примеры указывают на наличие проблемы членовредительства в тюрьмах Казахстана.

Более того, членовредительство – это наказуемое преступление, таким образом, заключенные, нанесящие себе увечья, могут быть водворены, например, в штрафной изолятор на 15 суток за нарушение правил внутреннего тюремного распорядка, которые запрещают совершать действия, подвергающие опасности жизнь и здоровье заключенного или других лиц.⁴⁵ Здесь следует отметить, что Конституционный Совет Республики Казахстан в своем постановлении разъяснил, что совершение актов членовредительства лицами, лишенными свободы, может являться формой выражения их протеста против жестокого обращения и условий содержания. Однако, на практике оно не имело большого эффекта, поскольку заключенные, нанесящие себе вред, все еще подвергаются наказанию⁴⁶, что является не только контрпродуктивным и способствует обострению существующих обстоятельств, изначально повлекших членовредительство, но также является нарушением условий содержания со стороны властей. Следует помнить, что лица, лишенные свободы, находятся на попечении властей, которые несут ответственность за их благополучие. Пренебрегая первопричинами такого явления как членовредительство и наказывая за него, казахстанские власти не выполняют свои обязательства по отношению к лишенным свободы лицам.

Относительно смертельных случаев в заключении национальные НПО сообщают, что за первые шесть месяцев 2009 года было зарегистрировано 222 смертельных случая в тюрьмах, которые включают 33 самоубийства, 7 смертей от ВИЧ/СПИДА, 88 от туберкулеза и 94 в связи с другими проблемами со здоровьем. Однако НПО утверждают, что «нет

⁴⁰ Рассмотрение отчетов, представленных Государством-участником согласно статье 40 МПГПП. Заключительные комментарии Комитета по правам человека. Казахстан. ООН Док. ССРР/С/КАЗ/СО/1 (2011), параграф 17.

⁴¹ Доклад Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, Манфред Новак. Миссия в Казахстане. ООН Док А/НRC/13/39/Add.3 (2009), Приложение, параграф 82.

⁴² Доклад Неправительственных правозащитных организаций Казахстана в Комитет по правам человека о выполнении Республикой Казахстан Международного Пакта о гражданских и политических правах. Представлен на 102 сессии Комитета по правам человека 11-29 июля, Женева. Алматы, Июнь 2011 года, на стр. 14.

⁴³ Далее – ОНК.

⁴⁴ Доклад Неправительственных правозащитных организаций Казахстана в Комитет по правам человека о выполнении Республикой Казахстан Международного Пакта о гражданских и политических правах. Представлен на 102 сессии Комитета по правам человека 11-29 июля, Женева. Алматы, Июнь 2011 года, на стр. 14.

⁴⁵ Постановление 2к-212/2013 Кассационной судебной коллегии Костанайского областного суда, Дело 2-9364 от 17 апреля 2013 года. URL: http://www.bureau.kz/data.php?n_id=5808&l=ru

⁴⁶ Там же.

никакого упоминания в правительственных отчетах о том, были ли расследованы случаи смертей в местах лишения свободы и каковы результаты этих расследований».⁴⁷ Отмечается, что Комитет по правам человека рекомендовал Казахстану «обеспечить, чтобы все случаи насилия среди заключенных и смертные случаи тщательно расследовались, а виновные привлекались к ответственности и подвергались соответствующему наказанию.»⁴⁸

Членовредительство – явление, которое можно встретить и в других странах, но крайне важно помнить, что государство несет ответственность за безопасность и благополучие лиц в заключении. Это означает, что государство должно принимать меры для обеспечения этого обязательства. Так, например, в Объединенном Королевстве действует Инструкция о более безопасном заключении⁴⁹, изданная Министерством юстиции, которое, *среди прочего*, стремится выявить, налаживать общение и поддерживать осужденных и задержанных, которые подвержены риску нанесения вреда себе, другим и другими, а также сократить смертельные случаи в заключении.⁵⁰ Эта Инструкция предназначена для всего тюремного персонала и в деталях описывает меры, предпринимаемые персоналом для определения и поддержки тех, кто находится в группе риска. Следует отметить, что Инструкция соблюдается на практике в тюрьмах в Англии и Уэльсе, она является общественным документом и доступна любому. Таким образом, предпринимаемые властями меры для обращения с заключенными из группы риска, открыты общественности, т.е. любой, будь это механизмы независимого контроля или семьи заключенных, в состоянии убедиться в их применении на практике.

Инструкция основана на необходимости установить систему обращения и поддержки заключенных из группы риска нанесения вреда самому себе/или совершения самоубийства. Краеугольным компонентом системы выступает идея обмена информацией среди персонала, достигаемый при помощи отдельных процедур: Оценка, Условия содержания, Взаимодействие⁵¹, которые представляют собой «гибкую систему по планированию условий заключения, сосредоточенную на заключенном, которая может снизить риск при ее эффективном применении».⁵² Главным образом, в Инструкции отмечено, что:

«Выявление заключенных из группы риска совершения самоубийства и/или причинения вреда себе и умение обращаться с ними - общая ответственность. Хорошие отношения между персоналом и заключенным играют существенную роль при снижении риска. Другими фундаментальными факторами для снижения риска являются регулярное участие в мероприятиях по вопросам режима, положительные отношения с семьей и другими заключенными, и направление для получения услуг специалиста в соответствующей области, такой как психическое здоровье».⁵³

⁴⁷ Доклад Неправительственных правозащитных организаций Казахстана в Комитет по правам человека о выполнении Республикой Казахстан Международного Пакта о гражданских и политических правах. Представлен на 102 сессии Комитета по правам человека 11-29 июля, Женева. Алматы, Июнь 2011 года, на стр. 13.

⁴⁸ Рассмотрение отчетов, представленных Государством-участником согласно статье 40 МПГПП. Заключительные комментарии Комитета по правам человека. Казахстан. ООН Док. CCPR/C/KAZ/CO/1 (2011), параграф 17.

⁴⁹ Министерство юстиции *Обращение с заключенными в группе риска нанесения вреда себе, другим и от других (Безопасное заключение)* PSI 64/2011 (обновленный) от 17 февраля 2012 года. URL: <http://www.insidettime.org/info-rules-results.asp?rID=804>

⁵⁰ Там же, на стр. 2.

⁵¹ Далее – ОУСВ.

⁵² Министерство юстиции *Обращение с заключенными в группе риска нанесения вреда себе, другим и от других (Безопасное заключение)* PSI 64/2011 (обновленный) от 17 февраля 2012 года. URL: <http://www.insidettime.org/info-rules-results.asp?rID=804>, на стр.24.

⁵³ Там же.

Для решения многогранной проблемы членовредительства и суицидов в заключении также требуется комплексный подход с участием помимо тюремного персонала и других специалистов.

На практике форма ОУСВ составляется в отношении любого заключенного, который, как считают, подвержен риску нанесения себе вреда и/или совершения самоубийства. Она может быть инициирована любым членом персонала, будь то сотрудники тюрьмы или работники системы здравоохранения или даже члены общественного контроля, например, члены Независимых советов по мониторингу⁵⁴, закрепленных за каждой тюрьмой в Англии и Уэльсе. Открытие формы ОУСВ означает, что в сотрудничестве с рассматриваемым заключенным создается План незамедлительных действий⁵⁵ для обеспечения его/ее безопасности от нанесения вреда. Также вовлекается Отдел здравоохранения, План обычно включает такие меры, как беседы с и наблюдения за заключенным с определенной периодичностью. План следует «перемещать» вместе с заключенным в любое место, куда и откуда заключенный передвигается для работы или тренировок, чтобы гарантировать, что принимающий заключенного персонал осведомлен о статусе риска заключенного и в состоянии вносить постоянные данные в План ОУСВ. Принимающий персонал также должен обеспечивать проведение наблюдений и бесед так часто, как того требует План, о чем должно быть записано в ОУСВ. Длительная потребность в ОУСВ рассматривается в регулярных обзорах по делам, и даже когда ОУСВ завершается, интервью с рассматриваемым заключенным следует проводить не позже 7 дней после завершения плана для обеспечения его/ее длительной безопасности.

В дополнение к ОУСВ, Инструкция также требует принятие таких дальнейших мер, как управление рисками при делении камеры, и при необходимости, например, помещать заключенных из группы риска в безопасные камеры, разработанные не только для минимизирования точек соединения, но и создания более нормализующей обстановки.⁵⁶ Существуют также конкретные нормы обращения с заключенными, которые находятся в непосредственном риске совершения самоубийства или нанесения смертельного вреда себе. К ним относится использование системы видео-слежения (CCTV⁵⁷) и постоянное наблюдение со стороны сотрудника, обеспечивающего соответствующую степень поддержки, чтобы снизить риск самоубийства или потенциально смертельного вреда.⁵⁸

Инструкция также занимается проблемами обращения с заключенными, которые отказываются от приема еды и/или жидкостей и медицинской помощи;⁵⁹ обращения с заключенными, которые неизлечимо больны;⁶⁰ обращения с жестокими заключенными⁶¹ и с заключенными со сложным поведением, которые являются столь сложными и деструктивными, что с ними невозможно обращаться в условиях нормального режима заключения.⁶²

Наконец, Инструкция детально описывает необходимые действия после смерти в заключении. Прежде всего, требуется быстрое и точное сообщение о смертельном случае, в том числе соответствующее уведомление близких членов семьи. После этого проводится быстрое расследование причин смерти, сотрудники обязаны сотрудничать со следователями самым тесным образом, а также с представителями полиции, Омбудсмана

⁵⁴ Далее – НСМ.

⁵⁵ Далее – ПНД.

⁵⁶ Министерство юстиции *Обращение с заключенными в группе риска нанесения вреда себе, другим и от других (Безопасное заключение)* PSI 64/2011 (обновленный) от 17 февраля 2012 года. URL: <http://www.insidetime.org/info-rules-results.asp?rID=804>, на стр. 28.

⁵⁷ Там же, на стр. 33.

⁵⁸ Там же, на стр. 31.

⁵⁹ Там же, на стр. 48.

⁶⁰ Там же, на стр. 50.

⁶¹ Там же, на стр. 35.

⁶² Там же, на стр. 42.

по тюрьмам и пробации, при необходимости – Инспекции по охране здоровья и безопасности, а также проводится дознание коронера.⁶³ Следует отметить, что как правило, каждую смерть в заключении рассматривают в полиции как подозрительную.

Омбудсмен по тюрьмам и пробации⁶⁴ (ОПП) расследует все смертельные случаи в тюрьмах и учреждениях для несовершеннолетних преступников. Офис Омбудсмана оперативно независим от Министерства юстиции, хотя и финансируется им; ОПП отчитывается Государственному секретарю⁶⁵. Расследование ОПП о смерти в заключении⁶⁶ выполняется назначенным следователем, который ведет расследование, и офицером по связям с семьей, который сотрудничает с семьей погибшего. Следователь узнает как можно больше о том, что происходило с человеком до его смерти. То есть, исследует все соответствующие документы и полисы, интервьюирует соответствующий персонал и заключенных, а при необходимости, жителей. После окончания расследования представляется отчет, который обрисовывает результаты расследования. Он может также рекомендовать произвести изменения для улучшения в будущем качества обращения в данной тюрьме, утвержденном помещении или центре временного содержания нелегальных иммигрантов. Итоговый отчет направляется семье погибшего и на службу. Он также посылается коронеру, который проводит дознание, чтобы установить, как человек погиб. Отчеты также публикуются на веб-сайте ОПП, хотя все имена из отчета удаляются, чтобы никого не могли узнать.⁶⁷

Система решения проблем, связанных с членовредительством и смертельными случаями в заключении, описанная на примере Англии и Уэльса является, конечно, лишь одним примером того, как одно государство решает эти сложные вопросы. Однако, важно, что система существует, она четко изложена и соблюдается на практике, система – прозрачна. Последняя характеристика особенно важна, так Инструкция – документ доступный общественности, позволяет всем заинтересованным лицам, будь то гражданское общество, механизмы контроля или семьи заключенных, установить осуществляются ли меры на практике и насколько они эффективны. Это ключевые характеристики, которые казахстанским властям следует обеспечить при работе над системой, которую будут применять в стране.

4. Общественный контроль мест содержания под стражей

Комитет по правам человека в параграфе 17 Заключительных комментариев относительно Казахстана в заключительной рекомендации призвал обеспечить общественный контроль мест лишения свободы. По этому вопросу Комитет по правам человека особо упомянул Общественные наблюдательные комиссии (ОНК).

ОНК были учреждены законодательными поправками от 29 декабря 2004 года⁶⁸, их существование также закреплено статьей 50 Закона О порядке и условиях содержания в местах лишения свободы⁶⁹, и таким образом, они «закреплены» в базовом законодательстве Казахстана. Однако, детали создания этих Комиссий, так же как и детали

⁶³ Там же, на стр. 53.

⁶⁴ Далее – ОПП.

⁶⁵ ОПП «Положение об обязанностях». URL: <http://www.ppo.gov.uk/terms-of-reference.html>

⁶⁶ ОПП «Как мы расследуем смертельные случаи». URL: <http://www.ppo.gov.uk/how-we-investigate-fatal-incidents.html>

⁶⁷ Подобные анонимные отчеты о смертельных случаях в тюрьмах могут быть найдены на <http://www.ppo.gov.uk/prison-investigations.html> (дата доступа 12 августа 2013 года).

⁶⁸ Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам органов юстиции» от 29 декабря 2004 г. № 25-III.

⁶⁹ Закон Республики Казахстан от 30 марта 1999 года № 353-І О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества.

их деятельности изложены в Постановлении Правительства,⁷⁰ которое согласно Статье 1 Закона о нормативно-правовых актах⁷¹ не рассматривается как законодательный акт в стране. Таким образом, аспекты деятельности ОНК регулируются исполнительной властью, что дает повод засомневаться в независимости этих органов. Национальные эксперты отмечают это как недостаток и подчеркивают зависимость ОНК от властей.⁷² В завершении следует сказать о новом законопроекте Об общественном контроле за соблюдением прав человека в местах содержания под стражей, который должен обсуждаться законодательным органом в сентябре 2013 года.⁷³ Большие надежды возлагаются на то, что этот проект обеспечит необходимую степень независимости ОНК от исполнительных органов власти.

В стране создано 15 общественных наблюдательных комиссий, что считается недостаточным, учитывая большие размеры страны, число мест лишения свободы и отдаленность нескольких таких учреждений.⁷⁴ Кроме того, национальные НПО сообщают о последней тенденции, свидетельствующей о том, что тюремные администрации часто отказывают в доступе в тюрьмы общественным наблюдательным комиссиям под различными предлогами.⁷⁵ В то же время, ОНК испытывают недостаток в одном из ключевых полномочий, гарантирующих строгий общественный контроль над местами лишения свободы, а именно, в полномочии наносить внезапные визиты.⁷⁶ В связи с чем, неудивительно, что национальные НПО отмечают, что общественный контроль мест заключения под стражу нуждается в решительном улучшении,⁷⁷ это рекомендация особо поддерживается в настоящем отчете.

Положительным шагом отмечено разрешение общаться представителям традиционных религиозных вероисповедания с заключенными с целью предложения им религиозной поддержки.⁷⁸ В свете этого недавнее решение, принятое казахстанскими властями о закрытии молельных комнат в исправительных учреждениях, подвергается критике как

⁷⁰ Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 июня 2011 года № 702 *Об утверждении Правил образования общественных наблюдательных комиссий областей, городов республиканского значения и столицы для осуществления общественного контроля в специальных учреждениях.*

⁷¹ Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-І *О нормативных правовых актах Республики Казахстан.*

⁷² Рахимбердин К., *Экспертный обзор по выполнению Национального плана по правам человека в Республике Казахстан в 2009-2011 годах* (июнь 2012 года), на стр. 5; ОБЗОР выполнения рекомендаций Национального плана действий в области прав человека за 2009-2012 годы, на стр. 21; Евгений Жовтис *Итоги замечаний на Международной конференции “ОПКАТ в регионе ОБСЕ: значение и осуществление”* Презентация на конференции *ОПАСТ в регионе ОБСЕ: значение и реализация?*, Прага, Чешская Республика, 25-16 ноября 2008 года; URL: <http://www.bris.ac.uk/law/research/centres-themes/opcat/law/research/centres-themes/opcat/pragueseminar.html#docs>

⁷³ Проект Закона Республики Казахстан «Об общественном контроле за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания».

⁷⁴ Штейнерте Э., *Справочный документ. Инвентаризация существующих механизмов мониторинга в Казахстане и их соответствие стандартам ОПКАТ по Международным предупредительным механизмам* (2009). URL: <http://www.bristol.ac.uk/law/research/centres-themes/opcat/index.html>

⁷⁵ Доклад Неправительственных правозащитных организаций Казахстана в Комитет по правам человека о выполнении Республикой Казахстан Международного Пакта о гражданских и политических правах. Представлен на 102 сессии Комитета по правам человека 11-29 июля, Женева. Алматы, Июнь 2011 года, на стр. 13.

⁷⁶ Рахимбердин К., *Экспертный обзор по выполнению Национального плана по правам человека в Республике Казахстан в 2009-2011 годах* (июнь 2012 года), на стр. 5; ОБЗОР выполнения рекомендаций Национального плана действий в области прав человека за 2009-2012 годы, на стр. 21.

⁷⁷ Доклад Неправительственных правозащитных организаций Казахстана в Комитет по правам человека о выполнении Республикой Казахстан Международного Пакта о гражданских и политических правах. Представлен на 102 сессии Комитета по правам человека 11-29 июля, Женева. Алматы, Июнь 2011 года, на стр. 13.

⁷⁸ Рахимбердин К., *Экспертный обзор по выполнению Национального плана по правам человека в Республике Казахстан в 2009-2011 годах* (июнь 2012 года), на стр. 5.

прямо противоречащее и, на самом деле, препятствующее религиозным организациям во взаимодействии с заключенными.⁷⁹ Следует отметить, что религиозные организации также играют важную роль в обеспечении прозрачности в местах лишения свободы и должны рассматриваться как составляющая часть общественного контроля мест лишения свободы. Поэтому важно, чтобы казахстанские власти предоставили им беспрепятственный доступ в места лишения свободы и восстановили там молельные комнаты.⁸⁰

В заключении необходимо отметить прогресс, достигнутый в учреждении Национального превентивного механизма в Казахстане как того требуют обязательства, взятые страной при подписании Факультативного Протокола к Конвенции ООН против пыток⁸¹. Казахстан подписал ФПКПП 25 сентября 2007 года и ратифицировал документ 22 октября 2008 года.⁸² Таким образом, страна должна была назначить НПМ к 22 октября 2009 года, как предписано Статьей 17 ФПКПП. Однако, Казахстан принял оговорку в соответствии со Статьей 24, которая предоставила отсрочку в назначении НПМ на три года, определив последний срок - 22 октября 2012 года. Необходимые законодательные поправки о НПМ были приняты в июле 2013 года⁸³, что означает, что Казахстан *фактически* нарушил свои обязательства по ФПКПП, особенно учитывая тот факт, что принятие необходимого закона не означало его учреждения в действительности. Тем не менее, принятие законодательства о НПМ – это позитивное событие, и казахстанским властям необходимо выразить благодарность за расширенные консультации, сопровождавшие процесс разработки и принятия законодательства о НПМ.

Принятие поправок в законодательство, касающихся НПМ, было долгим и тяжелым процессом, все же завершившимся разработкой закона, который на первый взгляд соответствует ключевым положениям ФПКПП. Однако, существует несколько пунктов, которые должны быть тщательно выполнены, чтобы обеспечить соответствие основной сферы мандата НПМ требованиям ФПКПП. Одна из основных проблем с законом о НПМ заключается в том, что несмотря на многочисленные рекомендации,⁸⁴ казахстанские власти не приняли новый, отдельный закон о НПМ, а скорее решили внести множество законодательных поправок в действующее законодательство Казахстана. Это означает, что в настоящее время существуют поправки, принятые в 16 различных законодательных актах, что затрудняет установление четкой сферы компетенции мандата НПМ.⁸⁵

Кроме того, этот подход привел к потенциальному разногласию с одним из ключевых положений ФПКПП, Статья 4 которого излагает толкование понятия «лишение свободы».

⁷⁹ Там же.

⁸⁰ Это также рекомендация национальных экспертов. См.: Рахимбердин К., *Экспертный обзор по выполнению Национального плана по правам человека в Республике Казахстан в 2009-2011 годах* (июнь 2012 года), на стр.9; Рекомендация № 15.

⁸¹ Далее – ФПКПП.

⁸² Сборники Международных договоров ООН. URL: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en

⁸³ Закон Республики Казахстан от 2 июля 2013 года № 111-V *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.*

⁸⁴ См., например, Центр по имплементации прав человека. Письмо - экспертное заключение членам Рабочей группы по проекту закона О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан касающихся учреждения национальных превентивных механизмов, направленных на предотвращение пыток и других бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания от 23 мая 2012 года; URL: <http://www.bristol.ac.uk/law/research/centres-themes/hric/expertadvicebyhric/kazakhstan.html>

⁸⁵ Миллер, А. «Экспертный обзор внедрения национального плана по правам человека Республики Казахстан на 2009-2012 годы государственными органами», на стр. 7.

Данные положения вкратце описывают довольно широкое понимание «лишения свободы»,⁸⁶ то есть посещения в рамках НПМ должны быть разрешены не только в «традиционные» места, как тюрьмы и полицейские участки, но и в «нетрадиционные», как психиатрические учреждения и дома престарелых, например. Законодательные изменения, внесенные в 16 действующих казахстанских законов, показали, что у НПМ будет доступ к тюрьмам, местам задержания для военнослужащих, СИЗО, учреждениям для несовершеннолетних преступников и разнообразным учреждениям здравоохранения, таким как психиатрические учреждения и центры лечения от наркотической зависимости и т.д. Однако, представляется, что поправки не коснулись, например, центров изоляции лиц, ищущих убежища и беженцев, и дома престарелых.

Помимо прочего, в Статье 4 ФПКПП указано, что посещения должны быть позволены во все места, 'где люди лишены или *могут быть* лишены свободы'⁸⁷. Это означает, что не только существующие места лишения свободы должны быть подвергнуты контролю НПМ, но и потенциальные места. Это особенно важно в контексте Казахстана, учитывая, что страна собирается выполнить сложную задачу преобразования ее тюрем в виде колоний и перехода к тюрьмам камерного типа содержания, повлечет за собой реорганизацию существующих мест и строительство новых помещений. Советы НПМ в этом процессе играли бы ключевую роль для обеспечения перехода должным образом и предотвращения любого жестокого обращения.

Наконец, новый закон о НПМ отошел от модели финансирования работы НПМ, предложенной ранее, а именно использования процедуры государственного социального заказа, подвергшейся критике как со стороны национальных,⁸⁸ так и международных⁸⁹ экспертов. Однако действующее законодательство лишь указывает, что компенсация расходов, понесенных членами НПМ, должна быть выплачена согласно процедуре, установленной Правительством. Следует отметить, что такой порядок должен разрешить необходимую степень финансовой независимости НПМ согласно Статье 18 ФПКПП и Парижских принципов⁹⁰, и будут приняты прямые положения о модели финансирования деятельности НПМ, как такового.⁹¹

Следовательно, недавно принятое законодательство о НПМ кажется неполным в соответствии с ключевыми положениями ФПКПП в отношении основной компетенции мандата НПМ. Поэтому представляется особо важным, чтобы казахстанские власти продолжили работу над необходимой законодательной основой, за которой последует качественное ее выполнение.

⁸⁶ Для подробного обсуждения Статьи 4 ФПКПП смотрите: Центр по имплементации прав человека «Лишение свободы» согласно Статье 4 ФПКПП: сфера применения. Директивный документ (октябрь 2011 года). URL: <http://www.bristol.ac.uk/law/research/centres-themes/hric/policypapers.html>

⁸⁷ Выделено автором.

⁸⁸ Миллер, А. «Экспертный обзор внедрения национального плана по правам человека Республики Казахстан на 2009-2012 годы государственными органами».

⁸⁹ См., например, Центр по имплементации прав человека. Письмо - экспертное заключение членам Рабочей группы по проекту закона О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан касающихся учреждения национальных превентивных механизмов, направленных на предотвращение пыток и других бесчеловечных или унижающих видов обращения или наказания от 23 мая 2012 года; URL: <http://www.bristol.ac.uk/law/research/centres-themes/hric/expertadvicebyhric/kazakhstan.html>

⁹⁰ UNGA Res 1992/54, Принципы, относящиеся к статусу и функционированию национальных институтов по защите и поощрению прав человека (парижские принципы), подписанные Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 48/134, 20 декабря 1993 года.

⁹¹ Статья 18 (1) ОРКАТ.

Рекомендации

1. В то время когда происходят существенные положительные события в приведении национального законодательства Казахстана в соответствие с международными стандартами, исполнение законодательства оценивается международными и национальными экспертами как особо проблематичным. В связи с чем, казахстанским властям рекомендуется в качестве приоритета разработать детальные стратегии по выполнению обязательств для того, чтобы прийти к заметным результатам, предусмотренным выполняемыми законодательными реформами.
2. Рекомендуется выполнить всесторонний анализ тюремной системы и ее проблем с тем, чтобы реформы, выполняемые властями в настоящее время, могли быть должным образом основаны и приспособлены решать трудности, выявленные с помощью такого анализа.
3. Определение пыток в казахстанском законодательстве все еще не соответствует международным стандартам и, в частности, Статье 1 Конвенции против пыток, так как оно не относится к физическому и моральному страданию, являющимся результатом незаконных действий государственных должностных лиц. Кроме того, пытки как отдельное преступление не влечет соответствующее наказание, соразмерное с его тяжестью, как требуется Статьей 4 (2) КПП. Рекомендуется привести в соответствие с международными стандартами определение пыток и наказаний, применимых за совершение пыток в казахстанском законодательстве.
4. Существует необходимость подробного изучения моделей перехода от исправительных колоний к учреждениям камерного типа и насколько простое преобразование существующих мест лишения свободы в помещения камерного типа соответствовало бы международным стандартам в области содержания заключенных. В связи с чем казахстанским властям рекомендуется выполнить анализ этих проблем, привлекая к участию в дискуссиях национальное гражданское общество. Кроме того, рекомендуется вовлекать в процесс этого перехода будущий НПМ для гарантирования должного его осуществления в целях предотвращения любой формы жестокости по отношению к лицам, лишенным свободы.
5. Рекомендуется уделить должное внимание правильному проведению амнистий, которые должны включать не только освобождение заключенных, но и создание условий для их обустройства в обществе.
6. Рекомендуется должным образом реализовывать институт пробации с тем, чтобы обеспечить участие социальных служб на законодательном уровне.
7. Рекомендуется изучить законодательство об альтернативах лишению свободы и провести исследование для установления причины низкого уровня применения альтернатив и их дальнейшего устранения, чтобы применять альтернативы тюремному заключению стало реально и возможно.
8. Рекомендуется срочно отменить систему или организации самоуправления среди заключенных и принять эффективные меры для полного устранения подобной практики в местах лишения свободы.
9. Рекомендуется сформулировать стратегию о предупреждении членовредительства и смертельных случаев в заключении и принять Руководство к действию или Инструкцию, которая изложила бы универсальный опыт для тюремного персонала о методах выявления, обращения и поддержки заключенных и задержанных, находящихся в группе риска по причинению вреда самим себе, другим и от других, и обеспечила бы ее эффективное

применение на практике. Руководство или Инструкция должны быть ясными и доступными общественности с тем, чтобы заинтересованные стороны могли удостовериться в ее эффективной выполнении на практике.

10. Рекомендуется казахстанским властям обеспечить ОНК возможностью посещать места лишения свободы внезапно и предпринять эффективные меры для укрепления независимости ОНК от исполнительной власти посредством принятия отдельного закона об их деятельности. Властям следует гарантировать беспрепятственный доступ ОНК в места лишения свободы на практике.

11. Рекомендуется разрешить представителям религиозных организаций беспрепятственный доступ к местам лишения свободы и восстановить молельные комнаты.

12. В то время как принятие нового законодательства о создании Национального превентивного механизма (НПМ) в Казахстане заслуживает похвалы, властям рекомендуется продолжить свою работу над дальнейшими поправками в законодательство с тем, чтобы обеспечить соответствие компетенции мандата НПМ всем основным требованиям, изложенным в тексте ФПКПП и особенно относительно Статьи 4.

13. Рекомендуется привести в соответствие с требованиями Статьи 18 ФПКПП и Парижских Принципов как модель финансирования деятельности НПМ в целом, так и компенсации расходов отдельных ее членов, позволяющие НПМ иметь финансовую независимость.

Август 2013 г.